AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT WASHINGTON, D. C. 20523 BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET	FOR AID USE ONLY <i>Batch 87</i>
---	-------------------------------------

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY	Development and economics	DD00-0000-G360
	B. SECONDARY	Public administration--Nicaragua	

2. TITLE AND SUBTITLE
 Survey of the Nicaraguan legal system and related agencies as related to the poor

3. AUTHOR(S)
 Salas, O.A.

4. DOCUMENT DATE 1978	5. NUMBER OF PAGES 262p. 263p.	6. ARC NUMBER ARC
--------------------------	--	----------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
 Salas

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
 (Final report)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER <i>PN-AAF-686</i>	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Government policies Legal aspect Legislation Nicaragua Poverty Surveys	13. PROJECT NUMBER 52400001
	14. CONTRACT NUMBER AID-524-77-090-T
	15. TYPE OF DOCUMENT

UNITED STATES GOVERNMENT

PN-AAF-686

2-Way Memo

Subject: Submission of Final Report

To: AID Reference Center
Agency for International Development
Department of State
Washington D. C.
20523

INSTRUCTIONS
 Use routing symbols whenever possible.
SENDER:
 Use brief, informal language.
 Conserve space.
 Forward original and one copy.
RECEIVER:
 Reply below the message, keep one copy, return one copy.

DATE OF MESSAGE	Routing Symbol
5/9/78	LCP

SIGNATURE OF ORIGINATOR
Melba D. de Guzman

TITLE OF ORIGINATOR
Secretary

INITIAL MESSAGE

Please find enclosed one (1) copy of final report submitted by Dr. Oscar A. Salas under AID Contract No. 524-77-090, for your records.

Please acknowledge receipt.

REPLY MESSAGE

Salvador Castellon B.
USAID Mission to Nicaragua
American Embassy
Managua, D. N.
NICARAGUA

DATE OF REPLY	Routing Symbol

SIGNATURE OF REPLIER

TITLE OF REPLIER

1. TO BE RETAINED BY ADDRESSEE

OPTIONAL FORM 27

INDICE
POR CAPITULOS Y SUBCAPITULOS

	Página
<u>PREAMBULO</u>	iii
I. <u>POBRES EN GENERAL</u>	1
A. DERECHOS	3
B. PROTECCION DE ESOS DERECHOS	33
II. <u>POBRES EN LA CIUDAD</u>	56
A. DERECHOS	57
B. PROTECCION DE ESOS DERECHOS	72
III. <u>POBRES DEL CAMPO</u>	79
A. DERECHOS	81
B. PROTECCION DE ESOS DERECHOS	110
IV. <u>LA MUJER (Y EN ESPECIAL LA MUJER POBRE)</u>	119
A. DERECHOS	121
B. PROTECCION DE ESOS DERECHOS	147
V. <u>MARGINALIDAD JURIDICA</u>	159
A. MARCO CONCEPTUAL	160
B. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN AREAS URBANAS	164
C. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN AREAS RURALES	188
D. CONCLUSION GENERAL	196

	Página
VI. <u>LOS SERVICIOS LEGALES GRATUITOS EN LA DOCTRINA,</u> <u>EN EL MUNDO ACTUAL Y EN NICARAGUA</u>	197
A. DOCTRINA	198
B. MUNDO ACTUAL	203
C. LA DEFENSA DEL POBRE EN NICARAGUA	214
VII. <u>PAUTAS Y ALTERNATIVAS PARA UN SISTEMA DE SERVICIOS</u> <u>LEGALES GRATUITOS EN NICARAGUA</u>	223
A. EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y CIRCUNSTANCIAS	225
B. PAUTAS DE ORGANIZACION Y NORMAS OPERATIVAS	245

PREAMBULO

El objeto de este informe es sentar las bases que hagan posible la prestación por el Estado, como un servicio público, de servicios legales gratuitos para los pobres. Ese objeto ha sido tenido en cuenta al redactar cada una de sus partes.

Los Capítulos I al IV están dedicados a estudiar los derechos del pobre y la mujer según las leyes nicaraguenses y el grado de cumplimiento y efectividad en la práctica de esas leyes. Igualmente se sugieren cambios en la legislación o se recomiendan estudios que puedan conducir a esos cambios. El objeto de esos capítulos es determinar las ramas del Derecho y, dentro de ellas, las áreas específicas a las cuales deberán dedicar su atención los Abogados que laboren en esos servicios legales gratuitos. Asimismo se trata de determinar prioridades entre las necesidades jurídicas de los pobres para dar preferencia a las más urgentes o básicas. Los tipos de actividades a realizar, desde la simple consulta, la asistencia en litigios en que el pobre sea actor o demandado, la divulgación o alfabetización jurídica, la agrupación de los posibles recipientes de esos servicios en asociaciones que los representen y defiendan y la reforma de las leyes, dependen también de las necesidades que en dichos capítulos se tratan de detectar. Los servicios gubernamentales para la protección de los derechos en cuestión son también objeto de esos capítulos. Tal estudio tiene por fin determinar la cobertura y eficiencia de esos servicios para conocer las áreas territoriales o legales que no son atendidas y el modo en que podrían reforzarse o mejorarse dichos servicios.

La razón para incluir un capítulo especial sobre la mujer es el ser objeto de la única discriminación, aparte de las que originan las diferencias en el poder y la riqueza, que se conoce en Nicaragua, como supervivencia de viejas tradiciones, actitudes y costumbres aún consagradas en las leyes. Esa discriminación, de la que es víctima favorita la mujer pobre, ha quedado en evidencia en numerosos trabajos de distinguidas profesionales nicaraguenses, algunos de los cuales se citan en el Capítulo IV, y en la Conferencia Internacional del Año de la Mujer, (México, 1975) auspiciada por las Naciones Unidas, en que Nicaragua estuvo representada.

El Capítulo V trata sobre la marginalidad jurídica en Nicaragua. En él se aprovechan estudios de campo hechos anteriormente por la Universidad Centroamericana y encuestas y otras investigaciones de la realidad jurídica nicaraguense llevadas a cabo especialmente para este trabajo y por encargo nuestro, por el Dr. Humberto Belli y un grupo de estudiantes de dicha Universidad bajo su dirección, que con él colaboran en el Centro de Investigaciones Sociales Nicaraguense (CINSI). El autor agradece al Dr. Belli el haber excedido con mucho, en beneficio de ese capítulo, los límites de sus obligaciones originales. El Dr. Sergio A. Zeledón B. colaboró, en los aspectos jurídicos, en la redacción de dicho capítulo y el autor principal se limitó a pequeños cambios de redacción para uniformarlo y enlazarlo al resto del trabajo. Es de esperar que el impacto que produzcan los hallazgos de estas investigaciones, mostrados en cifras irrefutables, muevan a la implantación de los Servicios Legales gratuitos que podrían aliviar la pavorosa realidad dejada aquí al descubierto.

Los Capítulos VI y VII se ocupan, de un modo específico y concreto, de los servicios legales gratuitos. Se exponen, a grandes rasgos, sus antecedentes históricos y doctrinales en el mundo occidental y se pasa después a evaluar las disposiciones legales nicaraguenses que en alguna forma aceptan los principios en que se funda la prestación de dichos servicios. Asimismo se trata de aprovechar las experiencias de otros países en esta materia, fundamentalmente los Estados Unidos de América, y la América Latina y se plantean, con sus respectivas ventajas e inconvenientes, las alternativas que requieren una toma de decisiones por las autoridades a quienes corresponda la implantación y regulación de esos servicios y las normas básicas que a juicio del autor deben guiar esas decisiones.

Finalmente, se presenta un Sumario de Conclusiones y Recomendaciones. No debemos terminar este breve preámbulo sin dar las gracias por otras colaboraciones recibidas y que no han sido mencionadas anteriormente. El Dr. Sergio A. Zeledón B. aportó la bibliografía, incluyendo manuscritos suyos no publicados, que sirvió de base al autor para redactar las secciones relativas a los barrios marginados y urbanizaciones legales y corrigió el manuscrito de esas secciones. Asimismo nos facilitó información en materia de usura. La Dra. Ann Domidian nos suministró casi toda la bibliografía usada en el Capítulo IV referente a la mujer. La Dra. Nora Gutiérrez, Directora de la Oficina de la Mujer del Ministerio del Trabajo y la Dra. *Gloria Zeledón* hicieron también observaciones útiles y enmendaron algunos gazapos del mismo capítulo. El Dr. Rodolfo Sandino Arguello y el Dr. Sergio García Quintero fueron consultados en materia laboral y el Dr. Carroll Palais revisó y corrigió las secciones de este

informe referente a dicha disciplina. Y el Dr. Iván Escobar Fornos fue continuamente consultado sobre puntos estrictamente jurídicos. Ninguno de ellos (salvo los colaboradores que redactaron el Capítulo V, en cuanto a lo que en el mismo se expresa) es responsable de las opiniones y errores del autor. A todos ellos y a muchísimos más que harían esta lista interminable, nuestra sincera gratitud.

CAPITULO I

POBRES EN GENERAL

A.	DERECHOS	Página.
1.	<u>En lo Penal</u>	3
2.	<u>Derechos Laborales</u>	4
	a. Introducción.....	4
	b. Derechos laborales de carácter general	4
	i. Por la condición personal del trabajador..	4-5
	ii. De sectores específicos de trabajo.....	5
	a) Trabajadores domésticos	11
	b) Trabajos a domicilio.....	11
	c) Transporte urbano y por carretera	12
	d) En panaderías	12
	e) Al servicio del Estado	12
	iii. De los que laboran en ciertos lugares:	
	a) En el mar y vías navegables	12
	b) En el campo	13
	c) En las minas	13
	iv. Derecho a la seguridad	13
	v. Derechos de las familias de prole numerosa	14
3.	<u>En Materia de Seguridad Social</u>	15
4.	<u>Del Consumidor</u>	19
	a. Generalidades	19
	b. Control de precios	20
	c. Control de calidades	24
5.	<u>Registro Civil y Cedulación</u>	26
B.	PROTECCION DE ESTOS DERECHOS	
1.	<u>En lo Penal</u>	33
	a. Introducción	33
	b. Constitución de la República	33
	c. Código de Instrucción Criminal.....	34

i.	Juicio ordinario	34
a)	Período sumario.....	35
b)	Período plenario	36
c)	Juicio por jurado.....	38
ii.	Juicio sumario o verbal	39
d.	Realidad jurídica.	39
i.	Detenidos que por falta de asistencia legal no han recuperado su libertad o sido juzgados dentro de un período razonable.....	39 39
ii.	Abogados que rehusan la defensa del pobre.	41
iii.	Deficiente defensa de los abogados de oficio.....	42
2.	<u>En lo Laboral.</u>	43
a.	Autoridades del Trabajo	43
i.	Inspectores del Trabajo	43
ii.	Jueces del Trabajo y Tribunal Superior del Trabajo.....	44
iii.	Juntas Permanentes de Conciliación	45
iv.	Tribunales de Arbitraje.....	46
b.	Abogados de los Trabajadores	46
i.	Descripción	46
ii.	Problemas	48
3.	<u>En lo Relativo a la Seguridad Social.</u>	53
4.	<u>Como Consumidor.</u>	54
5.	<u>En Materia de Registro Civil y Cedulación.</u>	55

I

POBRES EN GENERAL

A. DERECHOS

En este capítulo nos ocuparemos de los derechos del pobre como tal y de cómo se protegen esos derechos, prescindiendo de los derechos que son comunes a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su posición económica. Los derechos específicos del pobre de la ciudad y del pobre del campo son objeto de los capítulos II y III.

1. En lo Penal

En ninguna rama del Derecho es tan necesaria la asistencia legal gratuita a los pobres como en lo penal. El primer derecho que está en juego durante el proceso criminal es la vida misma, en caso de sentencia de muerte, establecida en el artículo 38 de la Constitución. Se limita esta sanción a los siguientes delitos: alta traición, cometida en guerra exterior, delitos graves de orden puramente militar y delitos de asesinato, parricidio, incendio o robo seguido de muerte y con circunstancias. Sin embargo, la falta de reglamentación complementaria hace pensar a muchos que no podría ejecutarse. Otros derechos que pueden perderse por una sentencia criminal condenatoria son la libertad, en caso de penas de presidio, prisión, arresto y confinamiento; ciertos derechos civiles en caso de penas de inhabilitación absoluta o especial; y hasta derechos de propiedad y de crédito en caso de multas o de responsabilidad criminal derivada del delito.¹

1. Respecto a sanciones, véase el Cap. I del Tit. III del Libro I del Código Penal de 1 de abril de 1974. La responsabilidad civil es objeto del Cap. V del Tit. II del propio Código.

Los demás derechos en materia penal son de naturaleza procesal y son estudiados en la Sección II-B-1 de este informe.

2. Derechos Laborales.

a. Introducción.

La legislación laboral de Nicaragua está constituida básicamente por la Constitución de la República², el Código del Trabajo del 12 de diciembre de 1944 y sus reformas, la última de ellas llevada a cabo por el Decreto Legislativo No. 633, publicado en el diario oficial "La Gaceta" el 6 de agosto de 1977, y varios Reglamentos, a los que se aludirá en el curso de este trabajo. Sus disposiciones abarcan tanto a los trabajadores en la ciudad como a los del campo pero estos últimos son objeto de algunos preceptos especiales a los que aludiremos en el Capítulo III.

b. Derechos laborales de carácter general.

El Código del Trabajo reconoce a los trabajadores numerosos derechos para cuya mayor efectividad se requiere la actividad de abogados que los defienda cuando corresponden a personas que no pueden pagar por esos servicios (que es el caso más frecuente). A continuación presentamos una relación somera de esos derechos:

i. Inembargabilidad del salario mínimo y utensilios indispensa-

2. La Constitución vigente dedica varios artículos al trabajo, contenidos en el Tit. V, Cap. IV.

- bles propiedad del trabajador.³
- ii. Preferencia de los obreros nicaragüenses en la obtención del trabajo hasta el 75% de los empleados de cada empresa.⁴
 - iii. Condiciones higiénicas y de seguridad en el trabajo.^{4bis.}
 - iv. Asistencia inmediata y gratuita, medicina, alimentos en caso de enfermedad contraída por las condiciones climatéricas del lugar de la empresa.⁵
 - v. Derecho a consideraciones debidas en el trabajo, y a no ser presionado económicamente (a comprar en determinado lugar o establecimiento, a pagar para ser admitido en el trabajo, a contribuir a colectas o suscripciones) ni ideológicamente (mediante propagandas políticas o religiosas en los centros de trabajo) ni psicológicamente (mediante la portación de - armas por el patrono o los otros trabajadores) o en su libertad sindical.⁶
 - vi. Derecho a un salario mínimo que para cada actividad fija la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en relación con el - costo de subsistencia y las condiciones y necesidades de las diversas regiones.⁷
 - vii. Derecho al salario perdido por imposibilidad de trabajar debido a culpa del patrón o por hacer uso del voto en elecciones populares.⁸

3. Art. 105, inc. 12, C.N. y Arts. 8, 16 inc. 7° y 78, C.T.

4. Art. 10, C.T.

4bis. Art. 15, inc. 1 y 2; 16, inc. 9; 18, inc. 1; y 20, C.T.

5. Art. 21, C.T.

6. Art. 15, inc. 4; 16, inc. 1 al 6; y 18, inc. 5 y 7, C.T.

7. Cap. VI del Tit. II y Cap. IV del Tit. VI, C.T.

8. Art. 15, inc. 7,8, C.T.

- viii. Derecho a los gastos de transporte de ida y vuelta al lugar de trabajo si es distinto al de la contratación, (salvo pacto expreso en contrario.⁹)
- ix. Derecho a suficientes asientos en el centro de trabajo.¹⁰
- x. Derecho a ciertas medidas de publicidad y registro en los centros laborales que coadyuvan al cumplimiento por el - empleador de las leyes laborales (cartelones señalando - los horarios de trabajo, horas y días de descanso diario y semanal, exigiendo el uso de equipo protector, registros de jornadas extraordinarias y de trabajadores menores de dieciocho años)¹¹.
- xi. Derecho del trabajador y sus familias a ser protegido en caso de contratación para trabajar en el exterior del país mediante requisitos exigidos al agente reclutador, a la empresa por cuya cuenta proceda y al propio trabajador.¹²
- xii. Derecho a que el contrato de trabajo se celebre por escrito y a que se cumplan en dicho contrato determinados requisitos (lo que permite la inspección y evita el incumplimiento de las normas legales que protegen al trabajador). Se exceptúan el trabajo de campo, el servicio doméstico y los trabajadores accidentales o para obras de poca monta.¹³
- xiii. Derecho a una jornada máxima de trabajo de ocho horas diurnas, siete nocturnas o la proporcional que corresponda en caso de jornada mixta (parte diurna y parte nocturna) y de seis horas diarias en caso de trabajarse en lugares insalubres o cuando los trabajadores sean menores de dieciseis años, computadas dichas horas, durante sólo seis días a la

9. Id, inc. 10.

10. Id, inc. 9

11. Id, inc. 11 al 15.

12. Arts. 34 a 38, C.T.

13. Arts. 33 y 39 a 46, C.T.

semana, aunque el total de horas de la jornada semanal puede trabajarse en cualquier número de días que convengan el trabajador y su empleador.¹⁴

xiv. Derecho a doble pago por las horas extraordinarias trabajadas, es decir, las que excedan de la jornada ordinaria.¹⁵

xv. Derecho a una o varias interrupciones del trabajo por tiempo no inferior a una hora y media en la jornada diurna y a una hora en la jornada mixta (parte diurna y parte nocturna).¹⁶

xvi. Derecho al descanso en terminados días considerados feriados.¹⁷

xvii. Derecho a quince días de vacaciones anuales pagadas para todos los trabajadores que cumplan seis meses de trabajo continuo bajo un mismo patrón.¹⁸

xviii. Derecho a una parte, proporcional al período trabajado, del salario correspondiente a las vacaciones si, habiendo trabajado un mes por lo menos, fuere despedido sin justa causa, o si se termina el contrato sin culpa suya.¹⁹

14. Arts. 47, 48, 50, 54, 55, 56 y 74 C.T. y Decreto No. 199 de 25 de julio de 1973. Se permiten jornadas extraordinarias hasta cierto número de horas, pero este límite fue dejado sin efecto por dicho Decreto debido a la necesidad de atender a la reconstrucción nacional después del terremoto de diciembre de 1972.

15. Id.

16. Artículo 51, C.T. Estos descansos no se consideran como de efectivo trabajo para computar la duración de la jornada y se concederán en cuanto sea posible, atendiendo a la naturaleza del trabajo.

17. Art. 57, C.T.

18. Art. 64, C.T.

19. Arts. 65 y 115 a 117, C.T.

- xix. Derechos relativos al salario en general, tales como el que deba pagarse en moneda de curso legal y no en mercaderías, vales, fichas, etc., a que se pague semanalmente en caso de obreros (trabajadores manuales) o quincenalmente en el caso de empleados (trabajadores de oficina), a que se pague en día laborable y en el lugar de trabajo, directamente al trabajador, salvo el caso de ciertas retenciones para asegurar los gastos de mantención del núcleo familiar en los casos de trabajadores que disipan su salario y a la preferencia en el pago en caso de quiebra, liquidación o sucesión.²⁰
- xx. Derecho a indemnización inembargable (con igual preferencia en el pago que los salarios) en caso de accidente de trabajo que produzca la muerte, mutilación física, psíquica, o funcional ocasionada por enfermedad profesional (contraída por razón del trabajo).²¹
- xxi. Derecho a que se le reciba nuevamente en el cargo que tenía al sufrir un accidente de trabajo o en otro que aún pueda desempeñar.²²
- xxii. Derecho a continuar en el trabajo salvo por las causas taxativas que señala la ley para la suspensión temporal o la terminación definitiva del contrato de trabajo. En caso de contrato por tiempo indeterminado tanto el trabajador como el patrono tienen la obligación de dar aviso ("preaviso") a la otra parte.²³
- xxiii. Derecho del trabajador preavisado a una hora diaria pagada para buscar otro trabajo y a acumular esas horas en la forma que señala la ley, y, si encontrare otro trabajo, a poder irse sin esperar a que concluya el período del preaviso.²⁴

20. Arts. 67 al 76, C.T.

21. Art. 15, inc. 3°, 5° y arts. 76, párr. 2°, 82 al 107 y 110, C.T. y art. 5 del Decreto Legislativo No. 633, de 29 de julio de 1977 que modificó el art. 103, C.T.

22. Arts. 108 y 109, C.T.

23. Arts. 111 a 116. El patrono puede librarse de la obligación del preaviso mediante el pago de una mensualidad de salario.

24. Art. 116, párr. segundo, tercero y cuarto, C.T.

- xxiv. Derecho a indemnización en caso de que el empleador ponga fin al contrato, antes de término, sin justa causa.²⁵
- xxv. Derecho a que no se le exija cargar con su sola fuerza - sacos, cajas y objetos que excedan determinado peso y a - que se le faciliten medios mecánicos para hacerlo.²⁶
- xxvi. Derecho a que se le avise de los sitios peligrosos en el centro de trabajo, se limite el acceso a ellos a las personas autorizadas, se le instruya del peligro que corre y de las precauciones que debe tomar y se le adiestre debidamente o a ejecutar sus tareas bajo la inmediata vigilancia de otro trabajador diestro.²⁷
- vii. Derecho a la asociación sindical y a formar cooperativas.²⁸
- viii. Derechos a la huelga autorizada por la Junta de Conciliación competente, el correspondiente Juez de trabajo o el Tribunal Superior del Trabajo.²⁹
- ix. Derecho a preaviso de treinta días por los patronos que - intenten hacer uso del derecho de paro o "lock-out".³⁰

25. Art. 117, C.T.

26. Arts. 182 y 183, C.T.

27. Arts. 185 y 186, C.T.

28. Art. 188, C.T., Decreto 1484, de 30 de agosto de 1968, (Ley Creadora del Comité Tripartito sobre libertad sindical y participación laboral en el desarrollo nacional), su Reglamento contenido en el Decreto 41 de 26 de abril de 1969; Decreto No. 1833 de 6 de julio de 1971 (Ley General de Cooperativas) y su Reglamento de 4 de marzo de 1975.

29. Art. 224, C.T.

30. Art. 232, C.T.

c. Derechos laborales especiales.

Además de los derechos laborales de carácter general relacionados en la Sección II-A-1-b que precede, aplicables a todos los trabajadores, salvo exclusión expresa de la ley, existen otros derechos laborales reconocidos únicamente en circunstancias específicas debidas a la condición personal - del trabajador, al sector o clase de trabajo que desempeña y al lugar en que presta sus servicios.³¹

Son ellos los siguientes:

i. Por la condición personal del trabajador:

a) Derechos concedidos a las mujeres,³² (estudiados en la Sección II-A-3-a).

b) Derechos reconocidos a los menores para proteger su salud, su moral y sus oportunidades de educarse.³³

c) Derechos de los aprendices. Se reducen a facilitar el contrato de aprendizaje de un arte u oficio, mediante normas que eliminan la obligación de pagar el salario mínimo y permiten el pago en dinero, en vestido y alimentación o en ambas formas a la vez y a dar derecho al aprendiz a dar por terminado el contrato con diez días de preaviso.³⁴

31. Todos estos derechos aparecen reconocidos en el Título III del Código del Trabajo.

32. Caps. 1, Tit III, C.T., según quedó modificado por el D. 633 de 1977.

33. Id.

34. Cap. IV, Tit. III, C.T.

ii. De sectores específicos de trabajo:

- a) Trabajadores domésticos. Han sido descritos en la Sección II-A-2-c-ii-b. Nótese que muchos artículos referentes a los trabajadores domésticos les niegan o reducen derechos concedidos a los demás trabajadores. Por ejemplo, se admite que el cincuenta por ciento de sus bajísimos salarios mínimos³⁵ les sean pagados en habitación y alimentos de calidad corriente³⁶, su jornada diaria de trabajo es de catorce horas³⁷ los primeros quince días de trabajo se consideran de prueba y cualquiera de las partes pueden poner fin al contrato,³⁸ se le niega el Seguro Social³⁹ y se reduce la indemnización a que tenga derecho en caso de accidente de trabajo a una octava parte (!).⁴⁰
- b) Trabajos a domicilio. El único derecho específico que se reconoce a los trabajadores de este sector es el - que se les pague íntegramente su salario sin deducciones por retribuciones a empresarios o subempresarios.⁴¹

35. Véase tabla de salarios mínimos que regirá durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 1977 y 30 de abril de 1979, donde su sueldo diario, oscila según las regiones entre 6.58 Córdoba y 7.23 Córdoba al día según las regiones.

36. Artículo 132, C.T.

37. Art. 134, C.T.

38. Art. 135, C.T.

39. Art. 137, C.T.

40. Art. 103, C.T.

41. Art. 145, C.T., Otras normas exigen que el empleador se inscriba en el Registro de la Inspección del Trabajo, que lleve un libro de registro de operaciones con los obreros y que entregue a cada uno de ellos una libreta de trabajos, salarios y pagos. Arts. 143,144, C.T.

c) Transporte urbano y por carretera. No se reconoce a los trabajadores de este sector ningún derecho especial. La jornada diaria de trabajo se puede aumentar (hasta doce horas en personal ferroviario) pero la jornada semanal se mantiene en 48 horas (como promedio en períodos de tres semanas si la distancia no excede de 25 kilómetros del centro de una población).⁴²

d) En panaderías. Se prohíbe el trabajo nocturno, salvo excepciones específicas.⁴³

e) Al servicio del Estado (excepto empleados políticos). Se les conceden las mismas prestaciones que a los particulares.⁴⁴ Se les conceden vacaciones bajo reglas específicas.⁴⁵

iii. De los que laboran en ciertos lugares.

a) En el mar y vías navegables. Se refieren al contrato de embarco y su terminación, a los casos de que el trabajador abandone el barco, se enferme o muera y a la embargabilidad de la nave, pertrechos y fletes para garantizar sueldos e indemnizaciones.⁴⁶

42. Cap. VI, Tit. III, C.T. modificado por el D. 633 de 1977, que derogó los arts. 169 y 170, C.T.

43. Art. 174, C.T.

44. Art. 187, C.T.

45. Id. y Art. 64, C.T.

46. Cap. V, Tit. III, C

- b) En el campo. Derechos de alimentación, habitación, a materiales de curación gratuitos a transitar, cazar, y pescar en la finca y a que se les paguen los salarios en la propia finca.⁴⁷

- c) En las minas. Derecho a ciertas prestaciones o indemnizaciones en caso de enfermedad, derecho de alimentación y habitación y a adquisición al costo de medicinas y artículos de primera necesidad, a una escuela y otros más.⁴⁸

iv. Derecho a la seguridad:

El Código del Trabajo y su legislación complementaria contienen normas específicas garantizando este derecho a los trabajadores en las mismas,⁴⁹ en el carguio por fuerza del hombre⁵⁰ en el uso de las máquinas⁵¹, en las construcciones⁵², en las manipulaciones y uso de insecticidas⁵³, en las calderas⁵⁴, en la carga y descarga de buques,⁵⁵ en el empleo de la cerusa y otros pigmentos en los trabajos de pintura.⁵⁶

47. Cap. VIII, Tit. III, C.T.

48. Cap. IX, Tit. III, C.T.

49. Id.

50. Cap. X, Tit. III, C.T.

51. Cap. XI, Tit. III, C.T.

52. Reglamento de Seguridad en las Construcciones, Decreto 44 del 22 de diciembre de 1959.

53. Reglamento de Seguridad en la manipulación y uso de insecticidas, D.45 de 22 de diciembre de 1952.

54. Reglamento de Seguridad en las Calderas, D. 46 de 9 de enero de 1960.

55. Reglamento sobre medidas en la Carga y Descarga de los buques, Decreto 2 del 19 de octubre de 1966.

56. Decreto 3. del 22 de octubre de 1966.

v. Derechos de las familias de prole numerosa.

Se suele incluir dentro de la legislación laboral una ley llamada "de Protección a la Familia Numerosa"⁵⁷ que concede determinados privilegios a las familias que tengan viviendo bajo el mismo techo a cinco o más hijos legítimos, ilegítimos o naturales solteros y menores de dieciocho años o mayores incapacitados para el trabajo.⁵⁸ La razón para esa inclusión es que los servicios administrativos para su ejecución han sido confiados (como después veremos con detalle) al Ministerio del Trabajo⁵⁹. Algunos privilegios concedidos por esa ley son de orden educacional, tales como exención o reducción en el pago de matrículas, derechos de exámenes, derechos que devengue la obtención de títulos en el pago del impuesto, del timbre y libros,⁶⁰ preferencia en las gracias que conceden los centros de enseñanza media y superior⁶¹, preferencia en el ingreso en centros de enseñanza y el disfrute de becas.⁶² Otros son de índole fiscal tales como deducciones en el cálculo de la renta imponible⁶³ a que alude el Artículo 19 de la Ley de Impuestos sobre la Renta (o sobre Ingresos). Otro consiste en la rebaja en los billetes de ferrocarriles y empresas de transporte terrestre, marítimo y aéreo del Estado⁶⁴. Otros en fin pertenecen al campo de la asistencia social y consisten en preferencia para la admisión en balnearios, sanatorios y demás establecimientos oficiales de asistencia médica⁶⁵ y a preferencia para obtener ciertos empleos⁶⁶. La ley establece un límite máximo de ingresos para gozar de sus beneficios.⁶⁷

57. Ley de 24 de octubre de 1958.

58. Id. Art. 1. El límite de edad se amplía hasta los veinte años, respecto de hijos que no reciban más de dos mil Córdobas anuales de ingreso y hasta veincinco años respecto a los beneficios de enseñanza.

59. Id., Art. 14.

60. Id., Art. 3 a).

61. Id.

62. Id., Art. 3 b)

63. Id., Art. 4

64. Id., Art. 5

65. Id., Art. 6

66. Id., Art. 7

67. Id., Art. 9

3. En Materia de Seguridad Social.

Bajo este nombre genérico se agrupan en la ley de la materia, las disposiciones referentes a la asistencia social, asistencia médica y seguros sociales.⁶⁸

La asistencia social incluye lo referente al auxilio o ayuda a los indigentes y necesitados y a las instituciones públicas y privadas que proveen - ese auxilio o ayuda.⁶⁹

La asistencia médica incluye tanto la médica propiamente dicha como la hospitalaria y de centros de salud del Estado o de la asistencia social y - las actividades de protección a la salud del Ministerio de Salubridad Pública.⁷⁰

Los seguros sociales protegen a los trabajadores en caso de enfermedad común, invalidez, ancianidad o desocupación.⁷¹

Tienen derecho a la Seguridad Social (teóricamente, según el texto de - la ley, porque, en la práctica será necesario que se haya dictado un Decreto - to disponiendo que quede amparado cada sector de trabajo, cada área geográfica y cada categoría o clase de beneficios en particular)⁷² todos los trabajadores del país, incluyendo profesionales, gerentes y apoderados de empresas, em-

68. Art. 1, Ley Orgánica de Seguridad Social (L.O.S.S.) Decreto No. 161 de 22 de diciembre de 1955.

69. Art. 2, L.O.S.S., inc. 1°

70. Art. 2, L.O.S.S., inc. 2°

71. Art. 2, L.O.S.S., inc. 3°

72. Art. 194 del Reglamento General del INSS, No. 7 de 24 de octubre de 1956.

pleados y obreros, sean públicos o privados, urbanos o agrícolas, forestales o pecuarios, bien laboren en talleres, comercios o industrias, en el campo o en su propio domicilio, los aprendices aunque no perciban salario y los servidores domésticos.⁷³ Además se admite la inscripción voluntaria de los profesionales, artesanos y trabajadores independientes, patronos y sus cónyuges, padres e hijos y cualesquiera otros asegurados que dejen de estar incluidos en el Seguro, habiéndolo estado antes.⁷⁴

A continuación se describen algunos de los problemas legales en esta área. En primer lugar, la mayor parte de los trabajadores no está cubierta por el Seguro Social. Esto se debe a que el mismo se aplica por contingentes de trabajadores y por zonas geográficas y en forma gradual y progresiva, según lo determine el Consejo Directivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social - (I N S S)⁷⁵ y se publique el correspondiente Decreto en La Gaceta.⁷⁶ Es decir, que, a pesar de la generalidad de los preceptos de la ley que, potencialmente, abarcan a todos los trabajadores de Nicaragua, hasta ahora, de hecho, solo gozan de sus beneficios ciertos sectores de trabajo, ciertas áreas geográficas y determinadas empresas que han gestionado y obtenido que se incluya a sus trabajadores.

Los trabajadores cubiertos son, por sectores y áreas se expresan en el siguiente cuadro:

73. Art. 61, primer párrafo, L.O.S.S.

74. Art. 66, L.O.S.S.

75. Aunque la ley de su creación (*supra* nota 1 de la pág. 1) lo denominó - Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) dicha denominación fue cambiada por la de Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, (INSS) mediante Decreto No. 93 de la Asamblea Nacional Constituyente publicado en La Gaceta No. 46, del 1 de marzo de 1973.

76. Art. 194 del Reglamento General del INSS, No. 7 de 24 de octubre de 1956.

TRABAJADORES DE NICARAGUA CUBIERTOS POR EL SEGURO SOCIAL
HASTA OCTUBRE DE 1975

SECTOR	AREA GEOGRAFICA	BENEFICIOS	NUMERO DE TRABAJADORES CUBIERTOS (ESTIMADO)	
ESTADO Y AUTONOMOS	DISTRITO NACIONAL	Todos incluso enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.	10 700 (incluyendo empleados bancarios)	
	RESTO DEL TERRITORIO NACIONAL	Solo invalidez, vejez y muerte.	12,000	
BANCARIOS	DISTRITO NACIONAL	Todos (incluso enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.	Incluidos en la cifra de la primera línea.	
	RESTO DEL TERRITORIO NACIONAL	Solo invalidez, vejez y muerte.	1,400	
EMPRESAS PRIVADAS (No incluye - trabajado - res domés - ticos)	DISTRITO NACIONAL	Todos (incluso enfermedad, maternidad y riesgos profesionales)	25,000	
	TIPITAPA Y ZONAS RURALES ALEDANAS	INVALIDEZ	1,440	
	CHICHIGALPA E INGENIO SAN ANTONIO		De 2,500 a 5,000	
	LEON		5,000	
	CORINTO		2,600	
	CHINANDEGA Y EL VIEJO.		Y MUERTE	NO
	Zonas limitadas del Departamento de Managua.			CONSTAN
	Empresa Café Saludable, S.A.			Km. 81/2 Carretera Interamericana, Sec. No.
Refinería ESSO.	N de Laguna de Arososca.			
Fábricas de Cemento y Nacalit	San Rafael del Sur			
Cía. Centroamericana de Productos Lácteos.	Matagalpa			

FUENTE: Cuadro hecho por el autor con datos del folleto Instituto Nicaraguense de Seguridad Social, Evolución del Seguro Social de Nicaragua (INSS, Managua, Nicaragua, Octubre de 1975). Dicha publicación, de que es autor el Dr. Reynaldo Chávez (cuyo nombre no aparece consignado) fue presentada a la Conferencia Mundial de Administradores de Seguridad Social del Sector Público celebrada en México del 6 al 12 de oct. 1975. Según nos informaron en el INSS, no ha habido extensiones del Seguro Social de octubre de 1975 a diciembre de 1977.

Como puede verse, solamente una minoría de trabajadores está amparada y aun una gran parte de esa minoría no recibe todos los beneficios y servicios del Seguro Social. Sin embargo, es de esperarse que continúa - extendiéndose a nuevas áreas geográficas, a más sectores de trabajo y que los beneficios y servicios del Seguro sean concedidos a todos por igual.

En nuestra indagación en las Oficinas del Seguro Social pudimos constatar los problemas legales que más frecuentemente tienen los beneficiarios. Usualmente tienen lugar cuando muere el asegurado. Muy pocos familiares - del trabajador asegurado saben que tienen derecho a los gastos de entierro y a pensión de viudez y orfandad. El resultado de esta ignorancia es que, en la mayor parte de los casos, no reclaman esos derechos.

Muchas veces el problema radica en que la concubina tiene que demostrar su derecho por haber hecho vida marital con el asegurado y depender económicamente de él en el momento de exigir la prestación y no existir esposa legítima, en lo cual debía ser auxiliada por abogados que preparan su prueba y la presentaran oportunamente y en forma. Los hijos ilegítimos también tienen que probar que no existen hijos legítimos,⁷⁷ pues, de haberlos, no tendrían

77. Esto es consecuencia de lo dispuesto en el art. 111, L.O.S.S.

ningún derecho.⁷⁸

Hay patronos que evaden inscribir a sus trabajadores en la seguridad social. Esto ocurre entre otros casos con contratistas de obras pequeñas que utilizan obreros por períodos determinados, mientras dura la construcción. Por desgracia hay muchos trabajadores reacios a ser inscritos porque no tienen fe en los beneficios que le promete el seguro y no quieren que se les descuente del sueldo o jornal su participación o cuota. La denuncia de los casos de evasión por los empleadores de su obligación de inscribir a los trabajadores que para él laboran sería una labor más para los abogados de los pobres.

4. Del Consumidor.

a. Generalidades:

No existe en Nicaragua una legislación de protección al consumidor - comparable con la norteamericana, ni siquiera con la vecina Costa Rica donde se ha dictado una ley específica de defensa al consumidor (llamada Ley de Defensa Económica) y donde el Estado adquiere productos de primera necesidad y los vende a bajo precio a las familias pobres. Sin embargo, en los actuales momentos la protección al consumidor es tema de palpitante actualidad por expirar precisamente en el día de terminarse este informe (22 de diciembre de 1977) la última prórroga de la hasta ahora vigente ley de emergencia económica y, con ello, cesarán de aplicarse, desde el día 23 del mismo mes y año todos los controles de precios establecidos al amparo de esa ley.

78. En contradicción con lo que dispone el art. 111 de la L.O.S.S. que excluye a los hijos ilegítimos caso de haber hijos legítimos, el Tribunal Superior del Trabajo ha aplicado el artículo 100 de la Constitución (que declara - que los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con respecto a los nacidos en él) a casos de seguridad social, y, por tanto, dando derecho a los hijos ilegítimos aun existiendo hijos legítimos. El INSS ha cumplido las sentencias dictadas en esos casos pero se ha negado a aplicar esa regla con carácter general alegando que no constituyen jurisprudencia.

Otros hechos demuestran una progresiva concientización del nicaragüense en esta materia. Uno es el hecho de haberse presentado a la consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de ley de Defensa del Consumidor estableciendo un mecanismo administrativo para el control de precios de los productos de primera necesidad.^{79.}

Otro es el haberse fundado una Liga de Consumidores como grupo de presión para la defensa de éstos.⁸⁰ Y el otro es el haberse realizado una encuesta y proyectado estudios más profundos sobre el tema por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.⁸¹

b. Control de Precios.

La Constitución de la República, como las que le precedieron, mantiene, como principio general, "la libertad irrestricta de comercio, lo mismo que la de contratación e industria".⁸² Solamente como excepción se admite, en caso de interés general o nacional, que la ley decrete restricciones a esa libertad, las cuales tendrán el carácter de transitorias.⁸³

79. Este proyecto de ley es muy similar a la ley de Defensa Económica que rige en la vecina Costa Rica.

80. Esta liga se fundó en cumplimiento de un acuerdo del Seminario Nacional sobre la Inflación celebrado en agosto de 1974 y auspiciado por el Instituto de Promoción Humana (INPRHU). Dicho acuerdo recomendó la constitución de un Comité Nacional Anti-Inflacionario.

81. Véase la Encuesta Nacional de Opiniones de Grupos de Consumidores - contenida en la publicación de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Facultad de Ciencias Económicas, denominada Encuesta Nacional, Cuatro Seminarios y un Simposio sobre la Comunidad Económica y Social Centroamericana, agosto 23 al 27 de 1976 (mimeo) pII-4 a II-11. El Proyecto de estudios sobre problemas del consumidor fue anunciado al autor por el Lic. Julio C. Vega Ramírez, Decano de la Facultad, en entrevista sostenida por ambos el 12 de diciembre de 1977.

82. Art. 65

83. Ibid.

Complementando la regla antes aludida que abre las puertas a tales restricciones transitorias la propia Constitución autoriza que se declare el estado de emergencia económica en casos específicamente enumerados.⁸⁴

Otros preceptos de la Constitución prohíben los monopolios y acaparamientos industriales o comerciales y la usura.⁸⁵

El inicio de la Segunda Guerra Mundial dio oportunidad para la aplicación del precepto que autoriza las restricciones a la libertad de comercio. El 9 de septiembre de 1939 se dictó una ley que declaró el estado de emergencia económica y autorizó los controles de precios mientras durara dicha emergencia. El Congreso, desde entonces, fue prorrogando el estado de emergencia económica de año en año y con él la vigencia de dicha ley.

En los años 1950⁸⁶ y 1975⁸⁷ debido a atrasos del Congreso en prorrogar el estado de emergencia económica se dictaron nuevas leyes que sustituyeron a la de 1939. En la de 1975 y debido a la preocupación del legislador de no dejar expirar el estado de emergencia económica (que era el soporte legal de muchas disposiciones legales sobre control de precios) se estableció que la vigencia de la nueva ley sería por un año contado a partir de su aprobación (que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1975). Esto contrariaba el principio general establecido en el Código Civil de que las leyes rigen a partir de su publicación en La Gaceta⁸⁸ lo cual no tuvo lugar sino hasta el 25 de febrero de -

84. Art. 66 C.N.

85. Arts. 67 y 69, CN.

86. Fue publicada en La Gaceta Oficial el día 26 de septiembre de 1939.

87. Decreto No. 159 de 22 de diciembre de 1975, publicado en La Gaceta el 22 de febrero de 1976.

88. Arts. I y II, Título Preliminar, C.

1976. La ley dictada el 19 de noviembre de 1976 prorrogó el estado de emergencia económico por otro año más a partir del vencimiento de la ley anterior.

La consecuencia de todo este enredo es que ahora se disputa si el estado de emergencia económica expirará el 25 de febrero de 1977 (lo que ocurriría si se aplica el principio general del Código Civil antes citado de que las leyes rigen a partir de su publicación en La Gaceta) o si expira el día 22 de diciembre de 1977 (lo que ocurrirá si se aplica literalmente lo dispuesto en la ley aprobada el 22 de diciembre de 1975). La Jefatura del Departamento Legal del Ministerio de Economía ha manifestado su opinión en favor de esta última tesis. Esto quiere decir que a partir del día 22 de diciembre de 1977 no habrá control de precios en Nicaragua. Por consiguiente, dejarán de surtir efectos algunos Decretos Legislativos Ejecutivos y Resoluciones que se dictaron al amparo de esa legislación que declaró el estado de emergencia económica tales como la que establece el control de precios para derivados del petróleo⁸⁹, para el quintal de harina producida en el país,⁹⁰ el precio del azúcar refinada y sulfitada⁹¹, establecen un mecanismo regulador de la industria láctea⁹² y dictan restricciones en lo que se refiere al expendio de medicinas y productos farmacéuticos⁹³ y veterinarios. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio ha recomendado que se dicte legislación mateniendo al menos la vigencia de las disposiciones legales referentes a la industria

89. Resolución No. 63 - MEIC de 21 de diciembre de 1973.

90. Decreto No. 72, de 16 de diciembre de 1972.

91. Decreto No. 118-MEIC de 23 de octubre de 1974, modificado por el Decreto No. 227-MEIC del 6 de noviembre de 1976.

92. Decreto Legislativo No. 723 de 9 de febrero de 1963, Véanse también el Decreto No. 65-MEIC de 7 de En. de 1974 y Acuerdo del 8 de noviembre de 1974 que fijaron el precio de la leche pasteurizada.

93. Decreto Legislativo No. 1104 del 21 de agosto de 1965.

láctea y medicinas.⁹⁴

De todos modos el sistema de control de precios parece no haber funcionado bien debido a la falta de inspectores y de sanciones adecuadas.⁹⁵

El Señor Presidente de la República al anunciar su decisión de no prorrogar la ley de emergencia económica manifestó:

"..... quiero, para tranquilidad de las amas de casa, y de los padres de familia, anunciarles que mi Gobierno tiene a su disposición los instrumentos constitucionales adecuados que permiten garantizar la estabilidad de los precios de los productos básicos de consumo y evitar la explotación de estos precios por los especuladores."⁹⁶

El nuevo sistema permitirá a los productores "la rentabilidad económica de sus empresas."⁹⁷ En su defensa se alega además que la unidad de los consumidores y su acción concertada será el único mecanismo eficaz para evitar el encaucamiento arbitrario de los artículos y servicios de primera necesidad.⁹⁸

La "acción organizada de los consumidores" que se propugna supone que se estimule las agrupaciones de éstos y que se les reconozca personalidad jurídica. La única organización de esta clase fundada hasta ahora carece de esa personalidad jurídica, no es siquiera una asociación debidamente constituida conforme a la ley y tiene el carácter de agrupación o comité informal, que no podría iniciar acciones legales en defensa de los consumidores.⁹⁹

94. Información recogida personalmente por el autor en el MEIC.

95. Entrevista al señor Gustavo Antonio Ortega, Coordinador de la Liga de Consumidores, celebrada en las Oficinas del INPHRU. Véase también la intervención de Trabajadores Nicaragüenses en *op. cit. supra*, nota 81, p. II-10

96. Declaración del E. General de Div. Don A. Somoza D. diario "Novedades", diciembre 2, de 1977, p. 27.

97. *Ibid.*

98. Declaraciones de Lic. Félix Guandique, en el diario "La Prensa", nov. 12, 1977, páginas 1 y última (No. 9)

99. Ver nota 80, *supra* y texto principal correspondiente.

c. Control de calidad.

El control de calidad de los productos y servicios es realizado por varios organismos. Uno de ellos, la División de Farmacia, Drogas y Alimentos (FDA) del Ministerio de Salud Pública (MSP). Otro es el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en el que está operando un Comité Ad Hoc de Normas y Control de Calidad y que tiene ciertas atribuciones en esta materia, confiadas a la Dirección de Comercio del MEIC. Otra es la Dirección de Urbanismo del Distrito Central y los organismos urbanísticos de las Municipalidades respecto a la calidad de las parcelaciones y las construcciones.

Las facultades básicas del Ministerio de Salud Pública en el control de la industria, comercio de las medicinas y ejercicio de la profesión farmacéutica están concedidas por una ley de 1925,¹⁰⁰ reformada en 1926,¹⁰¹ Los medios legales para exigir el cumplimiento de esas leyes y las disposiciones y resoluciones que a su amparo dicte el Ministerio consisten en la necesidad de que éste expida licencias y permisos para el ejercicio profesional, la apertura de farmacias, la importación, fabricación y preparación de drogas y medicinas y el uso, venta y distribución de drogas. Asimismo puede imponer multas y sanciones de cierre a los establecimientos que incumplan esas disposiciones y revocar -- las licencias para el ejercicio de la profesión de farmacéutico y otras relacionadas con ella. Otras leyes exigen el registro de medicinas, cosméticos, bebidas y licores, insecticidas y desinfectantes.¹⁰²

100. Ley de 6 de septiembre de 1925.

101. Ley de 11 de agosto de 1920.

102. Ley de Registro de Medicinas, Cosméticos, etc., contenida en Decreto Legislativo No. 586 de 11 de marzo de 1961 y su Reglamento de 26 de febrero de 1962.

El Ministerio ejerce además facultades conferidas por numerosas leyes para cuidar de la salud pública mediante un control sanitario de los alimentos,¹⁰³ que se ejerce mediante inspecciones y análisis químicos y bacteriológicos. No se realizan análisis humanos es decir, relativos al efecto favorable o nocivo que produzcan en el organismo, por falta de recursos, pero se toman en cuenta los resultados de los análisis de esta clase practicados en Estados Unidos y otros países desarrollados.

Asimismo se hacen esfuerzos por aplicar los requisitos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de las Naciones Unidas en materia de alimentos específicos (por ejemplo leche en polvo).

El Ministerio tiene medios coactivos a su alcance ya que puede aprobar la apertura de establecimientos y ordenar su cierre, así como imponer multas. No se da publicidad a las labores del Ministerio en esta materia para no asustar a los consumidores y dar mala fama a un producto, sino que se da tiempo a las industrias o comercios para que lo mejoren. Es decir, se trata de proteger al consumidor pero sin su participación, ya que ni siquiera se le da conocimiento de violaciones o infracciones, salvo casos graves en que se anuncia públicamente que no deben consumirse determinados productos que puedan constituir un serio riesgo para la salud.¹⁰⁴

103. Un ejemplo es el recién publicado Reglamento sobre yodización de la sal, (Gaceta Oficial de 20 de septiembre de 1977) y basado en la ley publicada en La Gaceta No. 43 del 20 de febrero de 1969.

104. Esta información fue recogida personalmente por el autor en las oficinas del Ministerio de Salud Pública.

5. Registro Civil y Cedulación.

Un problema legal que afecta a una gran proporción de las clases pobres (en algunos barrios marginados de Managua llega hasta el 17% y en algunos Municipios alejados de la capital hasta el 45 % de la totalidad de la población) es la falta de inscripción de los nacimientos y defunciones en el Registro Civil. Las consecuencias que esto trae aparejado son terribles pues para realizar cualquier acto importante de la vida civil y política se requiere estar inscripto en el Registro Civil y presentar la prueba correspondiente, que consiste en la certificación de la partida de nacimiento de la persona - que pretende ejercer un derecho o de la defunción del esposo o familiar de aquél. En otras palabras, la muchedumbre de ciudadanos no inscritos en el Registro Civil no existen para la vida jurídica de la nación.

Entre otros muchos actos para los que se necesitan las certificaciones de inscripción del nacimiento y, en algunos casos, de la defunción en el Registro Civil están los siguientes:

- a. Para matricularse en colegios y universidades, estatales o privados.
- b. Para contraer matrimonio.¹⁰⁵
- c. Para probar la patria potestad sobre los hijos¹⁰⁶, dentro y fuera del juicio (por ejemplo, en el juicio de divorcio de los padres o para gestionar ante las autoridades judiciales o administrativas el -

105. La partida de nacimiento se requiere para probar la edad; la de defunción del esposo se necesita para probar la viudedad y, con ella, la capacidad para contraer matrimonio. Art. 181, inc. 3 y 5, C.C.

106. Las certificaciones de inscripción nacimiento de los hijos sirven para probar la patria potestad del padre. La certificación de inscripción de la defunción del padre, añadida a las anteriores sirven para probar la patria potestad de la madre.

- reconocimiento de cualquier derecho de los hijos.
- d. Para obtener las prestaciones prescritas en la ley de Seguridad Social para los riesgos de invalidez, vejez y muerte del trabajador (en este último caso, para probar el matrimonio de la cónyuge y el nacimiento de los hijos con derecho a obtener esas prestaciones)¹⁰⁷.
 - e. En caso de divorcio, para que el Juez pueda decidir a quién corresponde la guarda y custodia o la patria potestad de los hijos.
 - f. Para el traspaso legal de los bienes dejados a su fallecimiento por un familiar ya que es la única forma de probar el parentesco y, por tanto, en la partición extrajudicial,¹⁰⁸ en las diligencias para declarar herederos legales del causante, en el inventario que presentan los herederos, etc.
 - g. Para demostrar el estado civil, dentro y fuera del juicio.
 - h. Para solicitar cédula de identidad. Esta es un documento que todos los ciudadanos "están obligados a obtener, guardar y exhibir a fin de hacer uso de sus derechos en la vida civil, comercial y política del país..."¹⁰⁹ y sirve para identificarlo¹¹⁰.

Entre los actos para los que resulta necesaria la cédula de identidad -
(y por lo tanto la certificación del nacimiento en el Registro Civil indispen-

107. Art. 132 del Reglamento de Ley de Seguridad Social, Decreto No. 7, de 24 de octubre de 1956. No obstante la partida de nacimiento del asegurado puede ser suplida por la fe de bautismo, no así la de nacimiento de los hijos.

108. Art. 564, C.

109. Ley de Cédula de Identidad (LCI), Decreto No. 34 de 23 de agosto de 1972, art. 7.

110. Id., art. 1.

sable para la obtención de dicha cédula), la ley de la materia menciona específicamente los siguientes:¹¹¹

- i. Inscribirse y votar en las elecciones populares.¹¹²
- ii. Contraer matrimonio civil, salvo el caso en que se contraiga en peligro de muerte.
- iii. Otorgar escrituras públicas y actos notariales.
- iv. Obtener pasaporte, licencias para manejar vehículos y portación de armas.
- v. Tomar posesión de cargos emanados de autoridad pública.
- vi. Recibir pagos o giros del Estado, Municipios o Instituciones Autónomas.

Ahora bien, ¿qué pueden hacer los centenares de miles de infelices que carecen de esa documentación esencial para la vida civil, es decir, inscripción en el Registro Civil y cédula de identidad?

Respecto a lo primero, es decir, para inscribir en el Registro Civil - los nacimientos que no lo fueron en tiempo¹¹³ los interesados deben acudir al Juez de Distrito, iniciar juicio sumario, conocido en la jerga legal como "de reposición de partida" aunque usualmente no hay nada que reponer, sino inscribir por primera vez al que nunca fue inscrito¹¹⁴. A este juicio sumario se le señala un término de duración de once días pero en realidad dura mayor -

111. Id., art. 22

112. Hasta el momento actual no se han celebrado elecciones en las que se exija la cédula porque aún no se ha terminado el proceso de cedular por primera vez a los nicaraguenses.

113. El art. 510, C., exige que la inscripción se realice dentro de los ocho días subsiguientes al nacimiento.

114. No obstante, en el caso de que los libros del Registro Civil hubieran sido destruidos y no se tenga prueba de la inscripción original, el procedimiento es el mismo, y por tanto, una verdadera "reposición" de la partida original. Dicho procedimiento está regido por los artículos 566 y 568, C.

tiempo debido a la gran cantidad de trabajo que tienen los Juzgados y al atraso con que, por esta circunstancia, realizan sus tareas.

En dicho juicio se da audiencia al Ministerio Público "y demás" interesados"¹¹⁵, que son, naturalmente el padre y madre tanto en caso de hijos legítimos como de ilegítimos reconocidos. Las pruebas que se presentan al juicio por disposición expresa de la ley para acreditar el hecho constitutivo del estado civil son la de testigos y documental. En defecto de estas pruebas, podrá presentarse prueba de la posesión notoria de hijo legítimo o de hijo ilegítimo reconocido,¹¹⁶ lo que es mucho más complicado. Para que se reciba esa prueba, la posesión notoria de la condición de hijo debe haber durado más de diez años.¹¹⁷ Todo esto requiere mucho tiempo, gastos y la ayuda de un abogado competente y diligente, lo que suele estar fuera del alcance del pobre.

Los que no puedan obtener su cédula de identidad por carecer de su partida de inscripción en el Registro Civil podrán, mediante procedimientos especiales regulados por la Ley de Cédula de Identidad, obtener la inscripción de su nacimiento como "partida supletoria" en un Libro Especial que se lleva en el Registro Civil y que solamente sirve para fines electorales¹¹⁸

115. Art. 566, C.

116. Arts 568 a 570, C.

117. Art. 571, C.

118. Arts. 13 segundo párrafo, y 15, último párrafo, L.C.I.

Dichos procedimientos no son muy simples salvo que el interesado pueda presentar su fe de bautismo u otro documento equivalente de otras religiones que se practiquen en el país y que ningún miembro de la Comisión Local de Cedulación que conoce del expediente en este caso la impugne (pues si lo hace habrá que verificar su exactitud en los libros parroquiales u otros equivalentes). En ese caso la propia Comisión dicta sentencia accediendo a la inscripción de la partida supletoria.¹¹⁹

En el caso de que el ciudadano no tenga la fe de bautismo o documento equivalente, tendrá que acudir al Juzgado Local de lo Civil de su domicilio y promover diligencias sumarias en las que se da intervención al Ministerio Público y en las que puede presentar las pruebas que estime convenientes.¹²⁰ Si la resolución dictada por el Juez es desfavorable al peticionario tendrá que acudir al Juez de Distrito para seguir los trámites ordinarios o de "Derecho común" para la "reposición" de su partida.¹²¹

En cualquiera de los casos a que se refieren los dos párrafos que preceden si la resolución es favorable al promovente, la partida supletoria se asentará en un Libro Especial que se lleva en el Registro Civil y que tendrá validez, como antes se dijo, únicamente para fines electorales.¹²²

Un ejemplo claro de la magnitud y seriedad del problema de la no inscripción en el Registro Civil de infinidad de ciudadanos lo da la reciente exposición que redactó un grupo de ciudadanos en reunión celebrada en la ciudad de Somotillo, cabecera municipal del Departamento de Chinandega.^{123.}

119. Art. 13, L.C.I.

120. Arts. 14 y 15, L.C.I.

121. Art. 15 último párrafo, L.C.I.

122. Arts. 13, último párrafo y 15, último párrafo, L.C.I.

123. De esta reunión dió cuenta el diario Novedades en su edición del día 2 de diciembre de 1977.

A dicha reunión acudieron aproximadamente 800 personas tanto de la zona urbana como rural y estuvieron presentes Diputados de ambos partidos, Liberal y Conservador, Jefes Políticos y Comandantes Departamentales. Las conclusiones a que se llegó fueron recogidas en párrafos ordenados que, posteriormente fueron incluidos en una exposición que a la Honorable Cámara de Diputados hicieron dos Diputados liberales y dos conservadores¹²⁴. Dichas conclusiones dicen así:

- 1) Aproximadamente un 45% de la población de la zona Norte del Departamento de Chinandega no se encuentra inscrito, no están registradas sus Partidas de Nacimiento en los libros de Registro de la Alcaldías de estos 6 municipios.
- 2) El problema anterior se suscitó a consecuencia de las siguientes situaciones:
 - a. En algunos de los Municipios fueron quemados los archivos cuando el bandolerismo tuvo de operación esta parte del país.
 - b. Nuestras autoridades municipales no han contado con la suficiente preparación ni orientación para saber organizar los archivos y los libros de registro de las alcaldías, y esto por falta de conocimiento y muchas veces, por falta de capacidad administrativa de los Alcaldes de ese entonces.
 - c. La mayoría de la gente campesina utilizaba, como medio para inscribir a sus niños recién nacidos, a los Jueces de Mesta de las Comarcas, con quienes enviaban los datos mal escritos, a los Registradores de las Alcaldías, y los cuales, por descuido de los comisionados o de las personas encargadas, se tras-

124. Los diputados liberales son Bayardo Orcuyo Casco y Gustavo F. Fonseca Chávez y los conservadores son Efraín Tijerino Mazariego y Julio González Alvarado.

papelaban o perdían, quedando esas personas recién nacidas, sin inscribirse.

- d. La falta de preparación y de conocimiento del campesino, que no sabía o no creía en la importancia de inscribir a sus hijos recién nacidos.
- e. Al llegar la Cedulación, actualmente, los encargados de este trabajo en la Alcaldías, les prestaban los libros de Registro a la gente que llegaba a buscar su partida de nacimiento, y muchas de las personas abusaron arrancando páginas de dichos libros y llevándoselas a sus casas; deteriorando así los libros, por su mal uso. A pesar de que habían casos en que los que llegaban no sabían leer. Si se hace una inspección a las Alcaldías, se verá cómo, sobre todo los libros viejos, están destruidos y la mayoría de ellos inservibles.
- f. Según la ley, pueden sacarse las reposiciones de partidas, a través de un abogado, lo mismo que una partida negativa, pero el problema es el siguiente: Un Abogado cobra Cuatrocientos Córdoba (400.00) por una reposición de partida; cantidad que un campesino, en su gran mayoría, no podría pagar por su crítica situación económica.
- g. Este problema es un problema nacional, y creemos que no se debe solucionar a la altura de Partido Político, ya que la gente perjudicada son militantes de ambos partidos, tanto Liberal como Conservador.

En la misma exposición de los diputados antes aludidos se apunta otro problema, íntimamente relacionado con el anterior y es el de los extranjeros "indocumentados" que viven en la zona fronteriza con Honduras, precisamente -

en el Departamento de Chinandega. Un veinte por ciento de los habitantes de ese Departamento son naturales de Honduras afincados en Nicaragua desde hace más de veinte años y con esposas e hijos nicaragüenses. Dichos diputados han pedido la legalización del status inmigratorio de esas personas. - Añádase ese veinte por ciento al cuarenta y cinco de los nicaragüenses no inscritos en el Registro Civil y obtendremos un total de 65% de los habitantes de un Departamento sin documentación que les permita el ejercicio de sus derechos.

B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS.

1. En lo Penal.

a. Introducción

La asistencia legal en lo penal debe estudiarse en la Constitución y las Leyes, en cada una de las dos clases de juicios: ordinario y sumario o verbal y en cada uno de los dos períodos o etapas del ordinario: informativo o sumario y plenario.¹²⁵

b. Constitución de la República

En la parte dedicada al procedimiento penal, la Constitución contiene dos artículos dedicados al derecho de defensa, Uno de ellos, el Artículo 50, expresa:

"A nadie se puede privar del derecho de defensa..."

125. En este trabajo aceptamos la opinión del Dr. Manuel Escobar H. de que el juicio plenario por jurado es en realidad una tercera etapa (Código de Instrucción Criminal de Nicaragua, Talleres Nacionales, Managua, 1956) p. 24.

No alude dicho precepto a la asistencia legal por un abogado sino al derecho del acusado a defenderse, lo cual, desde luego, puede hacerlo por sí mismo o por medio de un abogado. Si alguna duda cupiere de esta interpretación se desvanecerá de inmediato al examinar el artículo 44 de la propia Constitución que dispone:

"El proceso (criminal) será público. El reo, por sí o por medio de defensor, tendrá derecho de intervenir desde el sumario."

(El subrayado es nuestro)

Tanto satisface, pues, al derecho de defensa protegido por el artículo 50 de la Constitución la defensa del reo por sí mismo como la que se efectúa por medio de defensor. No exige la Constitución que el defensor sea abogado por lo que los preceptos legales, que después estudiaremos, que autorizan la defensa por un estudiante de Derecho o aún por persona totalmente lega en Derecho, no violan dicho precepto constitucional.

c. Código de Instrucción Criminal

Este Código tiene la jerarquía de ley y rige todo lo concerniente al procedimiento criminal o penal. Establece dos clases de juicios, el ordinario y el sumario o verbal.

i. Juicio Ordinario:

Es el que tiene por objeto la averiguación y castigo de los delitos (hechos delictivos de mayor gravedad). Consta de los siguientes períodos o fases: de instrucción informativo o sumario (escrito) y plenario o contradictorio - (también escrito). Este último puede terminar, en ciertos casos, en un juicio por jurados (oral).¹²⁶

a) Período Sumario

Es la primera etapa y la más importante del juicio ordinario porque en ella se acumulan las pruebas¹²⁷ que en definitiva determinarán la inocencia o culpabilidad del acusado. La no intervención de abogado en esta etapa - puede privar al reo de su mejor oportunidad para la investigación y acumulación en el sumario de las pruebas de que no realizó el hecho a él imputado, o de haberlo realizado justificadamente (eximentes) o de concurrir atenuantes que reduzcan su responsabilidad criminal. Cuando el reo es un pobre que carece de abogado se acumulan en el sumario solamente las pruebas adversas a él y ninguna de las que le favorecen. La razón es que no se le dió la oportunidad (que solo es factible o eficaz si se usa abogado) de repreguntar a los testigos de impugnar las pruebas documentales de pedir inspección ocular o de estar debidamente representado en ella para señalar (cosa que solo un abogado sabe hacer debidamente) lo que conviniera a su defensa, o de proponer prueba de peritos o de nombrar sus propios peritos. Como después veremos, es poco lo que puede hacer un abogado en el plenario para desvirtuar todas esas pruebas adversas acumuladas contra su defendido.

Pero, además, el sumario es muy importante para el reo y para su abogado, porque éste puede lograr el sobreseimiento definitivo¹²⁸ o temporal¹²⁹ del juicio durante la etapa del sumario y lograr la pronta libertad del preso, sin necesidad de que éste espera en la prisión muchos meses, quizá años, antes de lograr probar su inocencia en el juicio plenario o por jurado.

En resumen, durante la etapa sumarial el reo puede o no defenderse, por sí o por medio de apoderado, sin que la falta de defensa vicie de nulidad el

127. Art. 149 In.

128. Arts. 186 y 191 In.

129. Id.

proceso. La necesidad de asistencia de un abogado que vele por los derechos del acusado durante la etapa del sumario ha sido enfatizada por varios juristas entrevistados en el curso de esta investigación.¹³⁰

b) Período Plenario

Es el que se dirige a discutir contradictoriamente la inocencia o culpabilidad del acusado y en este último caso, a pronunciar la sentencia correspondiente.¹³¹

En este período pueden proponerse y practicarse pruebas por el término de dieciséis días, ampliables razón de un día por cada seis leguas de distancia de los testigos o documentos de prueba ^{/que/} se hallaren fuera del Distrito Judicial respectivo hasta un máximo de treinta.¹³² Pero esto no permite la reproducción de las pruebas ya practicadas durante la etapa sumarial que producen el mismo efecto que si hubieran sido practicadas durante el plenario. Lo probado en el sumario probado está. Lo único que puede hacerse en el plenario es aportar nuevas pruebas para desvirtuar las del sumario, lo cual es bastante difícil. - Nótese que todas estas pruebas se reducen a escrito y que el Juez que dicta la sentencia no necesita haberlas presenciado. De ahí la predominancia de las pruebas sumariales en la decisión del caso.

En esta etapa del juicio el reo deberá decidir si quiere defenderse por sí mismo, lo que legalmente posible si se trata de un mayor de edad.¹³³ En este caso, ese defensor no es necesariamente un abogado. Pueden desempeñar el

130. Infra, notas 151, 152 y 153.

131. Art. 199, In.

132. Art. 204, In.

133. Arts. 201, 234, In.

cargo (nombrado por el acusado o de oficio) además de los abogados, los notarios, procuradores judiciales y hasta pasantes de Derecho que hayan aprobado cuando menos el tercer año de estudios profesionales en las respectivas facultades y cursen con regularidad sus estudios.¹³⁵

Aún estos requerimientos tan mínimos pueden evadirse pues la ley permite que por falta absoluta en la localidad o imposibilidad material (la que suele interpretarse en forma muy laxa) podrá hacerse cargo de la defensa, a petición de parte o de oficio, cualquier ciudadano del lugar.¹³⁶ Solamente en segunda instancia y casación los defensores tendrán que ser profesionales o pasantes de Derecho.¹³⁷

Es horripilante que los ciudadanos pobres sean defendidos por "cual - quier ciudadano del lugar" (tinterillos) faltos de educación legal y no sujetos a las reglas éticas ni a la jurisdicción disciplinaria del Colegio de Abogados. Pero además lo es el que esos "ciudadanos del lugar" que actúan como defensores no pueden (a no encontrar otros defensores que sean abogados o pasantes de Derecho) interponer recursos de apelación y casación.

Los defensores de oficio son nombrados por turnos siguiendo una lista de abogados, notarios, procuradores judiciales, y pasantes de Derecho que obrará en cada Juzgado o Tribunal¹³⁸. La aceptación de la Defensa es obligatoria, salvo excusa o impedimento.¹³⁹ Una excusa, la de padecer enfermedad grave,¹⁴⁰ debidamente comprobada, es usada frecuentemente, ya que hasta un

135. Arts. 235 In, reformado por ley de 20 de agosto de 1957.

136. Id.

137. Id.

138. Art. 235, In.

139. Ibid.

140. Art. 237, inc. 2º, In.

certificado médico expedido por un galeno complaciente, para librarse de esta obligación. La negativa no respaldada por una excusa o impedimento es castigada con una multa de treinta Córdoba a beneficio de la Junta de Asistencia Social.¹⁴¹ La multa es tan pequeña que muchas veces es pagada por quienes desean librarse de esta obligación. También puede imponerse multas de 50 a 100 Córdoba a los abogados de oficio que incumplan sus obligaciones, pero no se tiene noticia de que jamás se hayan aplicado. Por otra parte lo reducido de la multa priva de suficiente coerción a la norma.

El plenario puede terminar en sentencia en los pocos casos en que no es necesario el juicio por jurado¹⁴² o desembocar en un juicio de esta clase.

c) Juicio por Jurado

Procede el juicio por jurado en todas las causas criminales por los delitos que la ley determina¹⁴³, que son todos los que se castigan con pena mayor que correccional¹⁴⁴ con algunas excepciones¹⁴⁵. El veredicto que emita se limita a los aspectos de hecho.¹⁴⁶ Si es condenatorio, el Juez impondrá al reo la pena que merezca,¹⁴⁷ si es absolutorio, lo pondrá en libertad¹⁴⁸ en ambos casos elevará los autos en consulta a la Corte de Apelaciones respectiva.¹⁴⁹

141. Art. 235, In.

142. Estos casos están determinados por el Art. 45 del Decreto No. 428 de 21 de agosto de 1974.

143. Art. 45. CN.

144. Son penas mayores que correccionales las de muerte, presidio, y prisión, Art. 54, C.P.

145. Supra: nota 20

146. Art. 307, In.

147. Art. 322, In.

148. Art. 321, In.

149. Art. 326, In. Omitimos los detalles ulteriores por no ser de relevancia en este trabajo.

En el juicio por jurado rigen las mismas reglas expuestas anteriormente al comentar el juicio plenario, tanto en lo relativo a la defensa del acusado, de oficio o a petición de éste, como a quienes están autorizados para actuar como defensores.

ii. Juicio sumario o verbal

Es el que tiene por objeto la averiguación y castigo de las faltas - (hechos delictivos no graves) que se sancionan con penas correccionales (todas las que no consisten en la muerte, presidio o prisión).

En el juicio sumario no se admiten alegatos ni interrogatorios escritos sino que se instruyen verbalmente pero de lo actuado se deja constancia escrita.¹⁵⁰

El Código de Instrucción Criminal no provee a la defensa de los acusados por faltas, juzgadas por este procedimiento. Sin embargo, la asistencia de letrados que defiendan a los acusados en estos casos debía exigirse y proveerse de oficio, cuando aquellos no nombren todas las faltas que pueden - ser sancionadas con penas de confinamiento o arresto ya que conllevan la privación de libertad, que es un derecho fundamental del hombre.

d) Realidad, jurídica

Es una encuesta que hicimos a abogados y jueces descubrimos hechos que demuestran la necesidad de establecer un servicio eficiente de defensa gratuita a los pobres en materia penal. Los principales son los siguientes:

150. El procedimiento de esta clase de juicios está regido por los Artículos 320 a 343, In.

- i. Detenidos que por falta de asistencia legal no han recuperado su libertad o sido juzgados dentro de un período razonable.

Una muestra elocuente a nuestras preguntas sobre el tema antes mencionado dice así:

"Estoy seguro de que existen en las cárceles muchos pobres detenidos. Hay algunos que nunca han sido puestos a la orden de jueces. Solo existe una tarjeta en la policía que dice: "A - la orden del Juez" pero el oficio nunca ha sido enviado al juez. Hay otros que sí están a la orden del Juez y por muchas razones especiales (tales como descuido, mucho trabajo, olvidos judiciales, pérdidas de los oficios) el reo continúa detenido y como por su pobreza no tiene quien se interese, la situación se hace lamentable, máxime en los casos que no tienen familiares. Cuando trabajé en los juzgados de Managua y hacía visitas de cárceles me encontré con muchos casos semejantes. Hay también reos que ya cumplieron su condena y aún continúan detenidos. Todo reo necesita que se celebre el juicio respectivo para recuperar su libertad. Sugiero que la Corte haga visitas a los Juzgados y a las cárceles."151

Otra respuesta que contuerda con las afirmaciones anteriores contiene estos comentarios:

"Ante esta realidad, nuestra legislación contempla en su Artículo 538, In. la obligación de los Jueces de Distrito de lo Criminal de visitar en su localidad, los días sábados, los lugares en que hubieren personas arrestadas e indagar sobre vejaciones, alimentación, si tienen la libertad que garantiza la ley para su defensa. "

"Los Artículos 513 In y siguientes nos hablan de las obligaciones de este funcionario; (Llevará un libro donde se asienten las condenas y el día en que los reos comienzan a cumplirlas; dicho libro se presentará en la visita general y ordinaria de las cárceles para que se examine y confronte si se quiere o juzga conveniente; cerciorado el Juez de que algún reo ha cumplido su condena

151. Dr. Noel Estrada Martínez, Magistrado de la Sala de lo Criminal de la Corte de Apelaciones de Masaya y Ex-Juez del Distrito del Crimen de Managua.

proveerá inmediatamente auto de libertad) y de los jefes de los establecimientos penales (darán cuenta con un mes de anticipación, al Juez que corresponde, del cumplimiento de las condenas, para que este prevea la libertad del reo) DISPOSICIONES QUE NO SE CUMPLEN POR LAS AUTORIDADES CITADAS.

Creo que esta obligación que tienen los Jueces de Distrito debería imponerse a los Jueces locales del Crimen en cada Municipio para aliviar un poco la suerte de los pobres en las cárceles."152

(El énfasis mediante subrayado y mayúsculas es nuestro).

Por fin, otro de los entrevistados (que asimismo afirmó la existencia en las cárceles de personas pobres detenidas que por falta de asistencia legal no ha recuperado su libertad o sido sometidas a juicio) expresó que, en su opinión, ello se debe a las siguientes razones:

- "a) Las características de nuestro sistema escrito que abruma de casos a un mismo Juez imposibilitándole los controles eficaces que, con la asistencia legal particular y apropiada del pobre quedaría contrarrestada."
- "b) La falta de asistencia legal, principalmente en el sumario, impide en muchos casos que la prueba de descargo se produzca o llegue adecuadamente al proceso."153

ii. Abogados que rehusan la defensa del pobre.

Nuestra encuesta a jueces y abogados de lo criminal demuestra que no solamente los abogados sino hasta los pasantes de Derecho rehuyen cumplir la obligación de defender a los reos que carecen de recursos económicos. Un Ex-Juez entrevistado, extremadamente consciente de los derechos del reo pobre, expuso:

152. Dr. Ronald Ortega Ramírez, Abogado y Ex Magistrado de la Sala de lo Criminal de la Corte de Apelaciones de Masaya.

153. Dr. Edgard Sotomayor Valdivia, Ex-Juez del Distrito de lo Criminal de Managua y Profesor de Derecho Penal e Instrucción Criminal de la Universidad Centroamericana.

"... hay en Managua muchas personas que estudiaron Derecho pero no se graduaron y me valía de ellos para nombrarlos defensores de los reos pobres, prácticamente coaccionándolos (aunque esto no es legal) y les decía: "que si no defendían a estos reos pobres no les permitiría litigar en el Juzgado en las defensas de los reos que ellos defendían por dinero."

Por supuesto que tal "coacción" (digna de aplauso pues se limitaba a exigir el cumplimiento de un deber) pudo hacerse efectiva solamente respecto de pasantes de Derecho a los que podría objetarse su ejercicio profesional, pero no pudo aplicarse a abogados graduados y colegiados.

iii. Deficiente defensa de los abogados de oficio.

Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en la deficiencia del servicio de los abogados y pasantes nombrados de oficio y que esto se debe precisamente a no retribuirseles ese trabajo (aunque tienen la posibilidad teórica de cobrar al defendido éste por lo general nada puede pagarle).

Uno de ellos expresó lo siguiente:

"Por experiencia personal puedo afirmar que el defensor de oficio que se nombra en el plenario nunca llena a cabalidad su cometido ya que a duras penas presenta un escrito pequeñísimo diciendo frases como esta:.... " puede abrir a pruebas", " no hay nulidades en esta causa", "sométalo al procedimiento de jurado". Y cuando mejor trabajan, presentan un interrogatorio para prueba de buena conducta pero no llevan a los testigos. Este derecho (a la defensa por abogado de oficio) se ha descuidado totalmente y aún abogados ya viejos en la profesión solo se dedican a pedir audiencia, y, valga la expresión, a llevar al juicio testigos rifleros".¹⁵⁵

155. Dr. Noel Estrada Martínez, supra nota 151

El mismo entrevistado insistió en la ineficacia de la defensa en el plenario y opinó:

"Creo que es conveniente que el reo sea defendido en el sumario porque esta fase del juicio criminal es la que tiene valor probatorio. Prácticamente es imposible que la prueba del plenario sirva para declarar la no culpabilidad del reo, según criterio de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia (B.J.15806-10551 - 17669 y otros)".¹⁵⁶

Otro entrevistado expresó:

"Para que haya eficiencia en los defensores de oficio debe haber intervención de ellos desde el inicio del proceso, es decir, desde el juicio sumario... Son muchos los casos en que se dificulta la defensa de un reo pobre en el plenario, cuando caso toda la prueba se rindió en el sumario del juicio...."¹⁵⁷

Y otro entrevistado comentó:

"Los actuales defensores de oficio constituyen una ayuda extremadamente deficiente para el procesado pobre, porque normalmente se limitan a seguir pasivamente el trámite del proceso y si éste conduce al jurado intervienen con un alegato oral muy modesto o muy poco profundo en cuanto a su análisis de hecho y de derecho, y en cuanto a recursos, aunque muchas veces los interponen, no son llevados o conducidos eficientemente".¹⁵⁸

2. En lo Laboral.

a. Autoridades del Trabajo.

El Código del Trabajo, en su título V, crea estas autoridades para cuidar de la aplicación de sus disposiciones. Son las siguientes:

i. Inspectores del Trabajo.

Dependen de una Inspección General de Trabajo¹⁵⁹ que tiene jurisdicción

156. Id.

157. Dr. Ronald Ortega Ramírez, citado supra nota 132.

158. Dr. Edgard Sotomayor Valdivia, citado supra nota 133

159. Art. 337, C.T.

en todo el país¹⁶⁰ y está encabezada por el Inspector General de Trabajo.¹⁶¹ Existen además inspectores departamentales y municipales del trabajo.¹⁶²

Los Inspectores del Trabajo tienen facultades para visitar cualesquiera lugares de trabajo, de día y de noche y para interrogar al personal y revisar libros de salarios, planillas, medios de pago y toda clase de documentos y constancias que les ayuden a realizar su cometido.¹⁶³ Asimismo podrán examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal de los trabajadores.¹⁶⁴ Las actas que levanten e informes que rindan tendrán el valor de prueba salvo que se pruebe su inexactitud, falsedad o parcialidad.¹⁶⁵ Cualquier persona podrá denunciar ante los Inspectores del Trabajo las infracciones de las leyes laborales a fin de que las investigue y compruebe.¹⁶⁶

ii. Jueces del Trabajo y Tribunal Superior del Trabajo.

La Constitución y el Código del Trabajo crean una jurisdicción laboral, constituida por Jueces del Trabajo, a razón de uno por lo menos en cada Municipio de la República.¹⁶⁷ En la práctica existen solamente siete Jueces del Trabajo, dos de ellos en Managua y los restantes en cinco Departamentos de la República. Y los otros once Departamentos carecen de Jueces laborales encargándose de sus funciones los Jueces de Distrito o Locales de lo Civil. Esto es muy desfavorable para el trabajador pues, además de la congestión de trabajo en los Juzgados civiles que alarga trámites que deben ser sumarios, su estructura,

160. Art. 335, C.T.

161. Art. 342, C.T.

162. Arts. 335 y 337, C.T.

163. Art. 343, C.T.

164. Art. 344, C.T.

165. Art. 347, párrafo primero, C.T.

166. Art. 350, C.T.

167. Art. 302, CN y art. 247, C.T.

métodos y hasta enfoque de los asuntos siguen patrones muy diversos del laboral, inspirado en la protección de la parte más débil, es decir, el trabajador. Urge, pues extender el beneficio de los Jueces de Trabajo al resto de la nación.

Contra lo resuelto por los Jueces del Trabajo pueden recurrirse en apelación para ante el Tribunal Superior del Trabajo¹⁶⁸. Este conoce también de las consultas que se le formulen en los casos previstos por el Código.¹⁶⁹ Dicho Tribunal está formado por cinco magistrados¹⁷⁰. Desafortunadamente este Tribunal no suele, de hecho, conocer de apelaciones interpuestas contra resoluciones adversas a los derechos de los trabajadores dictadas por los Jueces del Trabajo. Muy raramente recurren contra ellas los Abogados de los Trabajadores de Managua y casi nunca los de fuera de Managua. Esto se debe, como después expondremos, al escaso número de Abogados de los Trabajadores. Es decir, en la realidad práctica, los trabajadores están privados, las más de las veces, por falta de asistencia legal, de la oportunidad de apelar las resoluciones adversas.¹⁷¹ O sea, no tienen en Managua Abogados de esa clase que tramiten la segunda instancia ante dicho Tribunal.

iii. Juntas Permanentes de Conciliación

Se constituyen en cada ocasión en que se presentan conflictos colectivos de trabajo, que deben someterse obligatoriamente a la conciliación de estas Juntas,¹⁷² las cuales permanecen constituidas hasta su solución definitiva o

168. Art. 270, C.T.

169. Ibid.

170. Art. 300 CN.

171. Esta observación fue recogida del Dr. Rodolfo Sandino Argüello, del Dr. Carroll Pallais Sánchez, Jefe del Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo y del Dr. Sergio García Quintero, Presidente de la Comisión de Salarios Mínimos y Ex Abogado de los Trabajadores.

172. Art. 251, C.T.

hasta que se someta a arbitraje.¹⁷³

Están integradas por una persona nombrada por el Ministerio del Trabajo, que las preside y es llamado Juez de Huelga (generalmente un funcionario del propio Ministerio), un representante de los patronos y otro de los obreros del lugar envueltos en conflicto.¹⁷⁴

iv. Tribunales de Arbitraje

Están encargados de fallar los conflictos colectivos de trabajo.¹⁷⁵

La diferencia con las Juntas de Conciliación estriba en que éstas conocen obligatoriamente de ellos mientras que los Tribunales de Arbitraje conocen únicamente de dichos conflictos cuando les son sometidos voluntariamente, y obligatoriamente una vez transcurridos los 30 días de huelga que la ley autoriza como máximo.

Lo ordinario es que estén integrados por tres árbitros: uno designado por la parte obrera, otro por el empleador y otro por el Ministerio del Trabajo, aunque las partes en conflicto podrán convenir en la designación de un sólo árbitro.¹⁷⁶

b. Abogados de los Trabajadores:¹⁷⁷

i. Descripción.

Para defender gratuitamente los derechos laborales de los trabajadores existe un cuerpo de abogados denominado Abogados de los Trabajadores ("Abo-

174. Art. 253, C.T.

175. Art. 263, C.T.

176. Id.

177. La información contenida en esta Sección fue obtenida personalmente por el autor en el Ministerio del Trabajo y de las personas mencionadas, supra, nota 171.

gados"). Existe un Abogado para cada Distrito Judicial en cinco Departamentos: Managua, León, Granada, Chinandega y Masaya. Managua y Carazo tiene dos Abogados, es decir, un Abogado para cada Distrito de los dos que existen dentro de cada uno de esos Departamentos. Los restantes once Departamentos de la República carecen de Abogados de los Trabajadores por lo que urge proveerlos de ese servicio legal.

No existe una Jefatura de dichos Abogados, los cuales dependen, para su asesoramiento, pero no jerárquicamente, del Jefe del Departamento Jurídico del Ministerio del Trabajo en quien se concentran las múltiples funciones legales, de todo el Ministerio. Esto deja a dichos Abogados sin dirección y guía rápida o inmediata y sin supervisión adecuada, como la que podría ejercer un Abogado Jefe que los visite regularmente.

El remedio a esto sería la creación de una Jefatura Nacional de Abogados de los Trabajadores con funciones de inspección, dirección y supervisión e incluso disciplinarias, aunque sin afectar la autonomía de los Abogados en los que al aspecto profesional se refiere.

Los Abogados de los Trabajadores trabajan solamente medio tiempo y les es permitido ejercer libremente su profesión en otras ramas del Derecho, ajenas a lo laboral. Sus sueldos son, además, muy bajos y carecen de colaboradores competentes.

Los factores anteriores han contribuido a que el servicio sea muy deficiente debido a la poca atención que prestan al cumplimiento de sus deberes oficiales en los Departamentos más pequeños o alejados de los principales centros de población. La falta de supervisión no permite comprobar corruptelas

mayores por suerte no frecuentes como la posible deslealtad a los intereses que representa, que ocasionalmente se ha imputado a más de uno.

Los Abogados de los Trabajadores deben además trabajar a tiempo completo y no a medio tiempo. Debe prohibírseles ejercer su profesión privadamente y ser mejor pagados para obtener abogados de calidad, establi- zárseles en el desempeño de esos cargos y exigírseles la dedicación y conduc- ta ética que debe esperarse de ellos. Además debe garantizárseles su perma- nencia en el cargo mientras cumplan debidamente sus funciones.

ii. Problemas.

Un defecto fundamental en la forma de prestar los servicios consiste en que no se obtiene un mandato o poder del trabajador, aun cuando pudiera fácilmente obtenerse un simple escrito-poder del cliente, que sería admitido por el Juez o Tribunal. El resultado práctico en que el trabajador tiene que ocuparse de presentar los escritos por sí mismo y de ser notificado por lo que debe abandonar su trabajo mientras dura la tramitación del procedi- miento laboral para atender estas cuestiones. Usualmente tiene que ir a bus- car al Abogado al Juzgado del Trabajo y esperar por él. Como el Abogado no puede preparar allí el escrito, le da un apunte a mano en un papel que el - trabajador debe traer al Ministerio del Trabajo o a la oficina respectiva. En este lugar una secretaria busca un machote o fórmula que ella crea que sir- va para el caso, lo copia con las variantes que ella juzgan adecuadas y lo entrega al trabajador, que debe entonces ir al Juzgado o donde proceda, para entregar ese escrito.

Muchas veces la secretaria no conoce ni tiene capacidad para darse cuenta de las particularidades del caso y el machote que le entrega no es correcto ni sirve para hacer las alegaciones que convengan al interés del trabajador. Esto ocurre por no haber Abogados destacados permanentemente en las Oficinas del Ministerio pues los únicos que hay (uno por la mañana y otro por la tarde) están gran parte de su tiempo en el Juzgado de Trabajo. En las demás cabeceras departamentales donde existe Abogadro de los Trabajadores este problema se agrava más aun.

Para solucionar este problema es necesario que existan Abogados adicionales que permanezcan en las Oficinas Centrales del Ministerio o en los Departamentales y se dediquen a estudiar los escritos que deben ser presentados por los trabajadores sin perjuicio de seguir usando esos machotes cuando ellos crean que son buenos y correctos en el caso particular en que vayan a ser usados.

Además es necesario que los Abogados de los Trabajadores obtengan un poder o mandato de sus clientes para que los representen en el procedimiento laboral.

También debe proveerse a los Abogados de Managua con al menos un mensajero con motocicleta para permitir una comunicación rápida y efectiva de los Abogados, mientras éstos permanecen en el Juzgado del Trabajo, con las secretarías que buscan, llenan y entregan los machotes de los escritos que los Abogados les encargan y, eventualmente, con los Abogados que permanecerían en las Oficinas del Ministerio si llegan a nombrarse.

Entre otros gastos del procedimiento, el trabajador reclamante tiene que pagar al Juzgado por los gastos de transporte para las citaciones y notificaciones que tiene que efectuar el Secretario. Es frecuente pagar estos gastos con largueza. Los bajos sueldos que reciben los empleados judiciales justifican estas prácticas en el sentir de sus superiores por lo que aquéllos gozan de total impunidad. Un aumento sustancial de los sueldos del Poder Judicial, una revisión de los Aranceles Judiciales y la exención de pago por parte de los trabajadores que litiguen sus derechos laborales podrían ser soluciones a este problema. Mientras tales reformas no se implanten, la carga que esos gastos representan para el trabajador podría aliviarse si los Abogados contaran con un automóvil del Ministerio que transportara a los Secretarios para esas diligencias. En Managua hay un automóvil del Ministerio que se supone vaya al Juzgado de Trabajo, para este fin, por lo menos tres veces por semana pero de hecho, se aparece allí un día o ninguno. Es urgente resolver esta necesidad proveyendo un vehículo y chofer permanentes para estos fines.

Otro problema de las citaciones es que los patronos las eluden. Cuando se van a practicar es frecuente que nadie sepa (o pretenda no saber) en el Centro de Trabajo quién es el representante legal del empleador. El remedio a esto sería la creación de un registro de empresas no individuales en el Ministerio de Trabajo y sus Delegaciones donde fuere obligatorio consignar el nombre del representante legal de la empresa y demás funcionarios autorizados para oír notificaciones y citaciones.

Los procedimientos laborales se alargan indebidamente. Una razón para ello es la no imposición de costas al empleador que sin razón niegue sus derechos

al trabajador. Naturalmente, no temiendo a las costas, el empleador se suele permitir el lujo de hacer alegatos insustanciales para dilatar - el procedimiento y tratar - como muchas veces logra- de vencer al trabajador por cansancio.

La situación del trabajador que obtiene sentencia favorable es angustiosa debido a la imposibilidad en que se encuentra de ejecutar o hacer cumplir la sentencia. Para obtener un embargo de los bienes del empleador tiene que pagar al Juez, según el Arancel, 25 Córdoba para efectuar la diligencia correspondiente en el lugar donde estén los bienes - que van a embargarse. Pero el Juez no suele aceptar esa pequeña cantidad que apenas basta para los gastos de transporte y suele pedir 300 a 400 Córdoba que es lo que le pagan los abogados en los demás juicios. El trabajador tiene que peregrinar de Juzgado en Juzgado buscando un Juez que desee hacerse cargo del caso y usualmente se cansa y desiste quedándose - con una sentencia favorable que de nada le sirva. Son victorias pírricas.

El remedio a esto debe ser facultar a los Inspectores de Trabajo para efectuar embargos únicamente en asuntos laborales: Ya esa facultad le fué concedida anteriormente pero sin limitarla a lo laboral y el único resultado obtenido fué que los Inspectores se dedicaron a realizar embargos en materia civil compitiendo con los Jueces por lo que hubo que privarlos de esa facultad.

El automóvil y chofer antes aludidos serán necesarios también (al menos en Managua) para las diligencias de embargo, háganla los Jueces o los Inspectores de Trabajo.

Una consecuencia directa de la escasez en el número de Abogados de los Trabajadores es la no presentación de apelaciones para ante el Tribunal Superior de Trabajo contra las sentencias adversas a los trabajadores. Aunque la apelación se presentara a los Jueces del Trabajo, hará falta preparar en Managua los escritos de apersonamiento y de expresión de agravios. Los dos únicos Abogados de los Trabajadores de Managua, que trabajan también medio día cada uno y ejercen su carrera privadamente, no dan abasto para atender los asuntos originados en la capital y no pueden encargarse de la tramitación de esas apelaciones que, por consiguiente no son atendidas por nadie. De este modo quedan los trabajadores privados del derecho de apelación que la ley les concede.

Para solucionar este problema debe crearse una Oficina de Apelaciones Laborales en Managua y cargo de por lo menos dos Abogados, cuya única ocupación sería ocuparse de dichas apelaciones.

Las sentencias en que se deniega la reclamación del trabajador no son apelables si lo pedido por éste no excede de 500 Córdobas.¹⁷⁸ Esto parece injusto ya que esa suma puede significar mucho para un pobre trabajador y la importancia de su derecho no debía medirse únicamente en términos económicos.

Por último, resulta censurable que la responsabilidad del empleador por el pago de sus adeudos a los trabajadores se asimile a una deuda cualquiera. El resultado es que el empleador elude fácilmente su cumplimiento.

178. Art. 275, inc. f), C.T.

Es aconsejable crear medios coercitivos para la ejecución de las sentencias y sanciones personales a quienes dejen de cumplirlas en un plazo perentorio.

3. En lo relativo a la seguridad social.

No existe organismo alguno encargado de dar ayuda a los trabajadores para exigir sus derechos relativos a la seguridad social. Ciertamente que el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social actúa con justicia y reconoce sus derechos a quien los tenga. Pero el pobre necesita algo más.

Necesita, en primer lugar, quien le informe acerca de sus derechos. Como vimos en la Sección III-A-3 la mayor parte de los beneficios que corresponden a los familiares del asegurado fallecido no se abonan por no haber quien los reclame. La primera labor en esta materia de los abogados de los pobres debe ser la de divulgar esos beneficios que la ley de seguridad social concede y los interesados desconocen. Esto podría hacerse por la radio, los diarios y en reuniones de obreros convocadas para ese fin. Pero además la oficina de dichos abogados, es decir sus auxiliares, podrían inquirir en el propio INSS quienes son los asegurados fallecidos y procurar que algún trabajador social visite la familia, le informe de los posibles derechos que le asisten e invite a los familiares con derecho a reclamación, a concurrir a las oficinas de estos abogados para ser asesorados en la materia.

Los referidos abogados podrían ayudar a los familiares referidos en la obtención de la documentación que necesitan para reclamar sus derechos y en la

presentación de la prueba testifical que sea necesaria. Asimismo pudieran formular denuncias en caso de incumplimiento por los patronos de sus obligaciones de inscribir en la seguridad social a sus empleados.

También pudieran los abogados de los pobres instar para que se extienda el beneficio de la seguridad social a los trabajadores que aun carecen de él que, como antes se dijo, son aún la mayoría.

4. Como Consumidor.

Como se colige de lo expuesto en la Sección III-2 de este informe no existe un mecanismo legal para que el consumidor pueda defender sus derechos. Son las autoridades encargadas del control de precios (caso de que se mantengan algunos o se creen otros después de la expiración del estado de emergencia económica) las que, de oficio, cuidan de su aplicación aunque, como allí se señaló, existen grandes deficiencias en esta materia por falta de inspectores o carencia de otros recursos.

El único medio de hacer llegar la voz de los consumidores a dichas autoridades es la denuncia específica de violaciones cometidas. También podrían denunciarse infracciones generalizadas y ejercer el derecho de petición o reclamación que reconoce la Constitución, para protestar de los abusos que se cometan contra el consumidor y sugerir medidas para sancionarlos, evitarlos o remediarlos. De esto podrían encargarse los abogados de los pobres quienes asimismo podrían ayudar a organizar Ligas de Consumidores que sirvan para crear consumidores sagaces que sepan diferenciar las calidades de los productos

y conozcan su verdadero valor y a la vez sirvan como grupos de presión para la defensa de los derechos del consumidor. A estas Ligas debía reconocérseles personalidad jurídica y el derecho de ejercitar acciones públicas en representación de los consumidores.

5. En Materia de Registro Civil y Cedulación.

No tienen los ciudadanos pobres ningún organismo que los asista a obtener su inscripción en el Registro Civil y su cédula de identidad. Los Bufetes Populares de las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y de la Universidad Centroamericana solamente pueden atender casos aislados. Lo mismo cabe afirmar del Bufete Popular de la Oficina de la Mujer. Los Bufetes de los Partidos Políticos Liberal y Conservador - auxilian a unos cuantos durante la época anterior a las elecciones pero su labor se dirige a obtener la partida de inscripción en el Registro Civil y cédula correspondiente que solo sirven para votar. Además los casos atendidos son muy pocos.

Desgraciadamente no podemos recomendar que los abogados de los pobres atiendan esta clase de asuntos sino accidentalmente, cuando de la partida de nacimiento dependan otros derechos (como los de la seguridad social)

Lo que es aconsejable es estudiar este asunto en un proyecto legal aparte y considerar la posibilidad de cambios en la legislación que hagan factible - satisfacer esta necesidad urgente de gran parte de la ciudadanía de inscribirse en el Registro Civil para poder participar en la vida jurídica de la que, por ahora, están casi totalmente privados.

CAPITULO II

POBRES DE LA CIUDAD

Sección	Página
A. DERECHOS	
1. <u>En la Tenencia de la Tierra</u>	57
a. Barrios marginados	57
b. Urbanizaciones ilegales o clandestinas	59
c. Formas de tenencia y sus problemas	60
i. Ocupación ilegal o precaria de la tierra	61
ii. El arriendo	61
iii. Posesión con contrato de promesa de venta con "opción"	61
iv. Posesión del propietario	62
2. <u>Como Inquilinos</u>	63
a. Preceptos constitucionales	63
b. Ley de Inquilinato vigente: derechos que concede	63
c. Causales para pedir la restitución del inmueble	66
3. <u>En Materia de Crédito</u>	67
B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS	
1. <u>Relativos a la Tenencia de la Tierra</u>	72
2. <u>La Oficina de Inquilinato</u>	75
3. <u>En lo Relativo al Crédito</u>	78

POBRES DE LA CIUDAD

A. DERECHOS

1. En la Tenencia de la Tierra

Tenencia de la tierra significa su control y uso. En esta Sección A-1 describiremos los problemas y las formas de ese control en lo que respecta al hombre y la mujer pobres de la ciudad pero excluyendo lo referente a los derechos reconocidos a ellos en la Ley de Inquilinato, que serán objeto de la Sección B que sigue.

a. Barrios marginados

El concepto de marginalidad se refiere a los sectores pobres - que no participan o disfrutan de ciertos beneficios sociales y económicos que son comunes a los demás ciudadanos y que tampoco tienen parte alguna en la toma de decisiones en la sociedad en que viven. La primera característica es llamada "falta de participación pasiva" y la última "falta de participación activa".^{1/}

En Nicaragua se usa la expresión "barrios marginados" para designar las áreas en que viven esos sectores pobres que se encuentran al margen del desarrollo y de la estructura social del país.

^{1/} A.I.D. Nicaragua. Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano, Análisis del Sector Urbano de Nicaragua (mimeo 1974) Sección 6.1

La falta de participación pasiva se ha detectado en Nicaragua por la presencia de indicadores tales como ^{analfabetismo} analfabetismo, escolaridad, asistencia escolar, equipamientos educacionales y de salud, vivienda, infraestructura (servicios de agua, electricidad, teléfonos) y financiamiento municipal (centro con menos 0.15 kilómetros de calle por kilómetro cuadrado o con menos de C\$20 de ingreso tributario anual per cápita.^{2.} El resultado de un estudio en que se usaron estos indicadores ha sido elocuente pues muestra que los barrios marginales no es un problema exclusivo de Managua sino también de muchas otras ciudades.^{3.}

ORDENAMIENTO DE CIUDADES SEGUN SU GRADO DE MARGINALIDAD

Ciudad	Puntaje	No. de veces en índice bajo de marginalidad	Ciudad	Puntaje	No. de veces en índice bajo de marginalidad
Managua	29	0	San Rafael del S.	20	3
Rivas	28	0	Ocotal	19	2
Jinotepe	28	0	Matagalpa	19	2
San Marcos	28	3	Somoto	17	2
Corinto	25	0	Masatepe	16	4
Masaya	25	0	Chichigalpa	13	6
Granada	25	1	San Carlos	12	6
Diriamba	22	1	La Trinidad	12	6
Estelí	22	1	El Viejo	12	6
Pto. Cabezas	22	3	Tipitapa	12	6
Boaco	21	1	Camoapa	11	6
León	21	1	Prinzapolka	10	6
Jinotega	21	3	C. Darío	8	8
Bluefields	21	5	Nagarote	8	8
Chinandega	20	0	Diriomo	8	9
Nandaime	20	1	Larreynaga	7	8
Juigalpa	20	2	Jalapa	6	10
			La Paz Centro	6	10

FUENTE: A.I.D. Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano, Análisis del Sector Urbano de Nicaragua, (mimeo 1977), Sección 6.4. El método seguido para obtener este ordenamiento fue el siguiente:

Primero, se asignaron los siguientes valores de ponderación a la clasificación de ciudades por característica: índice alto = 3, moderadamente alto = 2 y moderadamente bajo = 1, índice bajo = 0. Sumados los 15 valores ponderados se obtuvo un ordenamiento de ciudades desde las que se encuentran en mejor situación hasta las que ostentan mayores características de marginalidad.

Segundo, se detectó el número de veces que cada ciudad aparece en el rango de "índice bajo" de marginalidad en la totalidad de los cuadros relativos a dichas características. Se combinaron ambos métodos para establecer las ciudades de mayores características marginales. Como se verá, coincidieron las ciudades cuyo valor ponderado suma menos de 15 puntos con las que aparecen 6 o más veces en el rango de baja marginalidad.

2. Id., Sección 6.3.

3. Véase el cuadro que aparece.

Sin embargo el fenómeno de la marginalidad se ha agudizado en Managua como consecuencia del terremoto que destruyó gran parte de la ciudad en Diciembre de 1972.⁴

b. Urbanizaciones ilegales o clandestinas

La situación jurídica de un gran número de barrios marginados es ominosa por estar ubicados en urbanizaciones realizadas al margen de la ley.

Las leyes de urbanismo⁵ exigen que antes de lotificar y vender se presente una solicitud al Vice Ministerio de Planificación Urbana ("VIMPU")⁶ acompañada de planos y proyectos ajustados a ciertos requisitos preestablecidos por dicho Vice Ministerio. Si el VIMPU encuentra correcto el proyecto de urbanización deberá presentarse fianza para garantizar que el urbanizador realizará las obras comunales de ley y donado gratuitamente al Distrito Nacional o a la Municipalidad respectiva las áreas que ocupen o vayan a ocupar en el futuro las calles, avenidas, escuelas, bibliotecas, estacionamientos públicos, bomberos, parques y puestos de policía. Solamente después de completados estos requisitos y de realizadas ciertas obras de trabajos de mejoramiento se aprobará la urbanización mediante acuerdo dictado por el Ministerio del Distrito Nacional o el Consejo Superior de la Oficina de Urbanismo de la Municipalidad y correspondiente.⁷

4. Véase el estudio del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) Estudio sobre la situación de la Vivienda de las Familias de Bajos Ingresos en Managua. (Centro de Asesoramiento Doc.NI/PL-016A, Mimeo, Octubre 1974)

5. Artículos 1 al 4 de la Ley de Urbanizaciones de 21 de marzo de 1956 modificada por la ley publicada en La Gaceta No.240 de 20 de octubre de 1958. Esta ley exige que los documentos a que alude el texto principal se presenten ante la Oficina Nacional de Urbanismo. Dicha ley, que se refiere únicamente a las urbanizaciones realizadas dentro del Distrito Nacional, fue modificada por la que se cita en la nota subsiguiente. Véase también la ley creadora de dicha oficina, de 25 de noviembre de 1954.

6. Artículo 1 de la ley de 3 de octubre de 1973 que adicionó el artículo 1 de la ley Orgánica del Distrito Nacional y de Municipalidades y creó el Viceministerio de Planificación Urbana, bajo la dependencia del Ministro del Distrito Nacional y confirió a dicho Viceministerio las atribuciones conferidas a la Oficina Nacional de Urbanismo por su ley creadora y por las leyes posteriores a ella. El artículo 2 de dicha ley también confirió al VIMPU las mismas facultades en lo que se refiere a los demás municipios siempre que las ejerza "a solicitud de la Municipalidad respectiva".

7. Art.8 ley de Urbanizaciones. Véase también la nota 6 que precede.

Los urbanizadores ilegales y clandestinos proceden a la inversa: subdividen el terreno y venden los lotes sin realizar dichas obras ni cumplir con tales requisitos. Después que el reparto o colonia está habitada por cientos o miles de familias pobres tratan de aprovechar en su favor la situación que los propios urbanizadores crearon para presionar al Gobierno a que legalice la urbanización alegando los beneficios que tal legalización traería aparejada a esas familias.

La ilegalidad de la urbanización conlleva la ilegalidad (aunque no la nulidad) de los títulos de propiedad de los compradores de lotes, es decir, aún en el caso de que puedan pagar en totalidad el precio de esos lotes en los plazos señalados por el vendedor no podrán gozar de los beneficios de inscribir la escritura de venta en el Registro de la Propiedad, requisito indispensable para poder obtener crédito hipotecario que pudiera servirle para construir una casa mejor. La propiedad del lote queda, pues, en un status jurídico inferior como consecuencia de esta falta de legalidad de la urbanización.

Además de esto las familias que tienen la desgracia de vivir en esos barrios tienen que contentarse con carecer de calles, de suministro de agua, de drenaje de aguas negras, de electricidad, de teléfonos y de otros servicios públicos. Si logran alguno o varios de estos servicios es por su propia cuenta y cargo o a cargo de la comunidad, porque el urbanizador solo provee la tierra rústica que, sin embargo, cobra como urbana.

c. Formas de tenencia y sus problemas

En los barrios pobres de las ciudades nicaraguenses se encuentran las siguientes formas de tenencia:

i. Ocupación ilegal o precaria de la tierra

Los ocupantes ilegales o precarios, llamados popularmente "paracaidistas" suelen posesionarse de tierras del Distrito Nacional o del Estado y solo ocasionalmente de tierras de propiedad privada. Carecen de todo título de propiedad que los autorice a poseer.

Urge un plan de titulación de estas tierras con el mismo alcance y métodos de los planes, más usados, de titulación de tierras rústicas, lo que, además servirá para los fines fiscales del Estado.

ii. El arriendo

Esta forma de tenencia caracteriza las viviendas conocidas como "cuarterías" o casas grandes que se arriendan por cuartos a diferentes inquilinos que comparten un patio central, un puesto de agua y servicios higiénicos y baño comunes.⁸ Asimismo se usa en numerosas casas distribuidas por todo el ámbito de las ciudades nicaragüenses y en los barrios marginados, tanto para el arriendo del terreno como del terreno y la vivienda al mismo tiempo.

iii. Posesión con contrato de promesa de venta con "opción"

Es la forma de tenencia más usual en las urbanizaciones clandestinas o ilegales. Se trata de un documento privado en el cual el urbanizador, promete vender un lote (generalmente yermo) al "comprador - promitente", si éste cumple exactamente la promesa que hace a aquél de pagarle el precio convenido en abonos, en las fechas respectivas señaladas en el contrato.

8. Censo de la Vivienda de 1971. Definiciones de conceptos básicos.

Si el comprador-promitente no cumple exactamente con esta promesa o incumple cualquier otra de las numerosas condiciones y estipulaciones del contrato, el "vendedor-promitente" se reserva la "opción" de cancelar el contrato. Por desgracia el urbanizador ilegal se vale de esta cláusula en numerosas ocasiones para desalojar al comprador aún cuando éste le haya pagado la mayor parte del precio o para obligarlo a firmar un nuevo contrato de promesa de venta a un precio muy superior al primitivo y original aprovechándose de las obras y servicios que el Estado pueda haber realizado y que hayan aumentado el valor de la tierra.

iv. Posesión del propietario

Existe cuando el dominio ha sido traspasado al ocupante del inmueble. Es compatible con el adeudo del precio de venta, que puede estar garantizado con hipoteca constituida sobre dicho inmueble.

Esta forma de tenencia es escasa en barrios marginados pero es usual en las casas de las colonias de interés social del Banco de la Vivienda de Nicaragua (BAVINIC) y las Compañías privadas del Sistema Nacional de Instituciones para vivienda, tales como Inmobiliaria, CAPSA y -- otras.

2. Como Inquilinos

a. Preceptos constitucionales

La actual Constitución Política de 3 de abril de 1974, repitiendo un precepto contenido en las constituciones de 1948^{8a} y 1950⁹, faculta al Poder Legislativo para "decretar leyes de inquilinato que restrinjan la libertad de contratación"¹⁰.

b. Ley de Inquilinato vigente: derechos que concede

La Ley de Inquilinato vigente fue promulgada el 1 de diciembre de 1977.¹¹ Tiene por finalidad proteger a la parte débil de la relación arrendaticia, es decir, al inquilino. En general, sus normas son imperativas, dado el interés social que tutela, lo que trae como consecuencia la irrenunciabilidad de los derechos que otorga y la nulidad de los pactos hechos en contravención a ella¹².

La ley solamente se aplica a los contratos de arrendamiento de viviendas, cuyo canon mensual sea igual o inferior a los mil quinientos córdobas en la ciudad de Managua, a mil córdobas en las ciudades de León, Chinandega, Corinto, Masaya, Jinotega, Diriamba, Jinotepe, Estelí, Bluefields, Boaco, Rivas, Matagalpa, Granada, Somoto, Juigalpa y Ocotal y a quinientos córdobas en las demás poblaciones de la República.¹³

8a. Art. 133 inc. 6, C de 1948. "Dichas leyes de inquilinato tendrán un término de vigencia de un año, pudiendo el Congreso prorrogarlas las veces que fuere necesario.

9. Art. 148, inc.7, C. de 1950 idéntico al citado en la nota precedente.

10. Art. 148, inc.7, C. de 1974. Esta vez no se señaló límite a la vigencia de tales leyes.

11. Sus antecedentes legislativos son las leyes de inquilinato de 28 de septiembre de 1939 y sus reformas, de 29 de agosto de 1942, de 4 de agosto de 1944, de 17 de septiembre de 1953 y la ley de 24 de octubre de 1957 que recientemente fue derogada, y que, con algunas modificaciones, fue reproducida por la vigente.

12. Art. 28, L. I.

13. Art. 1, L. I. La L.I. anterior establecía montos más bajos. El aumento de la cuantía establecido por la vigente L. I. viene a beneficiar a mayor cantidad de personas.

Para cumplir sus propósitos de protección, dicha ley crea o reconoce los siguientes derechos o garantías a favor del inquilino:

i. Señala en forma taxativa las causas en virtud de las cuales puede el arrendador recuperar el inmueble.¹⁴

ii. Dispone que el canon mensual de arrendamiento no puede exceder de la doceava parte del diez por ciento de la valoración fiscal del inmueble arrendado¹⁵ y prohíbe su aumento, excepto en caso de cambio de inquilino que no sea abuelo, padre, cónyuge, hijo, compañero o compañera o compañera del anterior, siempre que vivieren juntos con éste, o cuando la valoración fiscal fuere aumentada¹⁶. El arrendador que subiere el canon de arriendo, pagará como pena al inquilino el doble del canon, quedando además obligado a devolver el exceso o excesos cobrados en los últimos tres meses¹⁷. La Excelentísima Corte Suprema de Justicia ha declarado ilícito el alza del canon de arrendamiento.¹⁸

iii. Obliga al comprador a respetar el arriendo aunque éste no se hubiere inscrito.¹⁹

iv. Extiende sus beneficios y efectos en el caso de fallecimiento del arrendatario, a sus abuelos, padres, cónyuge, compañero o compañera e hijos, siempre que unos u otros hubieren vivido con el arrendatario.²⁰

14. Art. 4, L. I.

15. Art. 3, L. I.

16. Arts. 12 y 13, L. I.

17. Art. 29, L. I.

18. Consulta del 18 de abril de 1966, B. J., p. 86.

19. Art. 31, L. I.

20. Art. 14, L. I.

v. No permite al arrendador pedir la suspensión de los servicios de luz y fuerza y de agua que estén a su cargo. Si el arrendador -- suspende el pago de dichos servicios, el inquilino podrá hacerlo, deduciendo su importe del monto del alquiler. La empresa que preste esos servicios está obligada a seguirlos suministrando mediante el pago de los mismos y abono a la deuda del arrendador.²¹

vi. Se prohíbe al arrendador, bajo sanción de multa de C\$100.00 a C\$1.000.00 y restitución de lo que se llevó, el retirar materiales integrantes de la casa o local arrendado.²²

vii. Se reduce a un 50 por ciento el canon de arrendamiento vigente, cuando una vivienda sea declarada insalubre por la autoridad sanitaria departamental, reducción que durará hasta su cierre, demolición o reparación. Si la autoridad sanitaria exigiere la desocupación del inmueble arrendado, el propietario no podrá volver a arrendarla si no cumple con las prescripciones sanitarias. En todo caso tendrá derecho el inquilino que desocupó la casa declarada insalubre, a que se le restituya como inquilino, una vez que se realicen los trabajos que la hagan habitable, pagando como canon el que señale la Oficina de Inquilinato, tomando en cuenta la inversión que con ese objeto hubiere hecho el propietario y la valoración fiscal.²³

21. Art. 15, L. I.

22. Art. 16, L. I.

23. Art. 17, L. I. El derecho a retornar al inmueble también está establecido a favor del arrendatario en el Art. 8 de la L.I. en el caso de que el propietario incumpla las obligaciones que se le imponen cuando reclama del inquilino la entrega del inmueble para habitarlo o para que lo habiten sus abuelos, padres o hijos. La ley no lo concede para construir de nuevo, lo que ha sido considerado como injusto. Es conveniente autorizar la anotación preveniva del retorno en el Registro, a fin de evitar perjuicios a los terceros.

viii. No se permite el arriendo de inmuebles o partes de los mismos que no tuvieren servicios higiénicos. En caso de contratos anteriores a la vigencia de la ley, obliga a los propietarios a instalarlos, bajo la sanción, si no lo hicieren, de C\$50.00 diarios de multa.²⁴

c. Causales para pedir la restitución del inmueble

Como excepción al derecho del inquilino a continuar indefinidamente como arrendatario, mientras cumpla sus obligaciones como tal, la ley de inquilinato permite pedir la restitución del inmueble en los casos siguientes:²⁵

i. Cuando el arrendatario no haya pagado el canon de arrendatario, veinte días después de ser exigible.

ii. Cuando se destinare el inmueble a uso distinto de vivienda, sin que se entienda que se le da uso diferente, cuando se ocupare parte del inmueble arrendado para una oficina profesional, pequeño negocio o escuela del arrendatario, o para depósito de productos del arrendatario que no sean peligrosos o perjudiciales al inmueble.

iii. Cuando el inmueble arrendado se use para mancebías, cantinas, o se ocupe en actividades prohibidas por la ley.

iv. Cuando el arrendatario subarriende el inmueble sin autorización escrita del arrendador o lo diere en comodato.

v. Cuando el propietario necesite el inmueble para habitarlo o para que lo habiten sus abuelos, padres o hijos.

24. Art. 30, L. I.

25. Art. 4, L. I.

vi. Cuando por culpa del arrendatario o de las personas que con él habiten, se causen daños al inmueble arrendado por valor que exceda a una mensualidad de la renta y no lo reparase dentro de un mes de requerido al efecto por la Oficina de Inquilinato, ante quien se comprobará el daño causado.

vii. Cuando el arrendador vaya a construir de nuevo.

3. En Materia de Crédito

Los abusos cometidos por los prestamistas con los pobres son numerosos y graves. La forma en que funciona el crédito podría describirse someramente estableciendo cuatro escalas. Una, constituída por los bancos e instituciones financieras legalmente establecidas como tales.²⁶ Otra por -- instituciones "financieras" irregulares. Y la última, por préstamos profesionales.

Los afortunados que puedan mostrar un ingreso familiar mensual -- igual o superior a C\$2.500 córdobas, tengan buenas referencias bancarias y comerciales, trabajo estable, tres fiadores solventes, y sean, además, clientes del Banco, pueden acudir a una institución bancaria o financiera legalmente establecida que les carga un interés de hasta el 12 por ciento anual y les descuenta una comisión del 4 o 5 por ciento sobre el importe del préstamo lo cual es relativamente excelente si se compara con otras formas de crédito. ²⁷

26. Es decir, de acuerdo con la Ley Especial sobre sociedades financieras, de inversión y otras, Decreto No. 15-L, de 9 de abril de 1970.

27. Id. Véase la Ley Orgánica de la Caja Nacional de Crédito Popular, publicado en La Gaceta No. 247 de 5 de noviembre de 1940.

28. Art. 9 de la Ley General de Cooperativas, Decreto 1833 de 23 de junio de 1971.

29. Información recogida personalmente por el autor.

Los que solamente tienen 1.000 o más córdobas de ingresos familiares mensuales pueden acudir al Banco de Crédito Popular³⁰ que les exige también tres fiadores solventes, abrir una cuenta de ahorros (lo que les convierte en clientes) y una carta de su empleador prometiendo descontar del sueldo del prestatario las cantidades necesarias para amortizar el préstamo con sus intereses.

Unos pocos, relativamente hablando dado el gran número de pobres, tienen acceso al crédito mediante las Cooperativas de Ahorro y Crédito a las que pertenecen y que exigen requisitos análogos a los anteriormente enumerados.

Todos los demás, la inmensa mayoría, no puede obtener préstamo sino de algún familiar o amigo (tan pobre como ellos) o caer en las garras de las financieras irregulares o de prestamistas individuales.

Estas "financieras" irregulares exigen igualmente tres fiadores solventes y prestan hasta 10.000 Córdobas. Pero cometen los siguientes abusos:

En primer lugar exigen que el dinero prestado se deposite en una cuenta corriente, que debe abrir el prestatario en un Banco y que contra esa cuenta gire aquél cheques postdatados con la fecha en que debe efectuar los pagos y la suma que debe entregar en cada ocasión. La razón para este procedimiento es conceder a la "financiera" la oportunidad de poder acusar criminalmente al prestatario si no de los cheques es devuelto por el Banco

30. Supra nota 27.

31. La información a que se refieren los seis párrafos que siguen fue recogida personalmente por el autor.

por falta de fondos, lo que es un delito sancionado con pena de prisión que oscila entre seis meses y seis años, según la cuantía de la estafa (en este caso del cheque o cheques no pagados por el Banco). Para ello se requiere notificar al librador del cheque (el deudor) por medio de un Juez de lo Civil o Notario y que el valor del cheque o cheques no sea pagado en el término de tres días. Es decir, se simula un delito que no se ha cometido.

El segundo abuso es hacer firmar al deudor un pagaré por el importe total del préstamo más intereses que varían desde un 10 hasta un 15 por ciento mensual, calculados sobre la suma prestada. Es decir, además de cargar un interés excesivo (el interés máximo permitido por la ley es de un uno por ciento mensual) se calcula ese interés no sobre los saldos insolutos sino sobre el capital total haciendo que, de hecho, el interés real sea mucho mayor. Para poder evadir las prohibiciones legales ese interés se acumula o suma al capital haciendo aparecer que la suma prestada es mucho mayor que la verdadera. Además se deduce una comisión del 4 ó 5 por ciento sobre la suma prestada y los intereses del primer mes.

El tercer abuso es hacer firmar al deudor un contrato de mutuo y prenda industrial en que se dan ciertos objetos reales o imaginarios en prenda. Naturalmente que la prenda industrial no fue creada para ser usada en operaciones privadas de esta índole. Pero se desvirtúa su naturaleza para poder acusar criminalmente al deudor, en el caso de que no pague, por haber dispuesto de sus bienes dados en prenda.

El cuarto abuso es hacer firmar al deudor un escrito de allanamiento a una futura demanda que pueda presentar el acreedor. Por supuesto que dicho escrito no tiene fecha para que la "financiera" le fije después la fecha en que supuestamente el deudor conteste la demanda. De esta forma se priva al deudor del derecho de defensa ante los Tribunales de Justicia.

Como una gran proporción de estos préstamos (algunos calculan que un 25 por ciento) no se pagan en tiempo, los Juzgados de lo Criminal es tán inundados de acusaciones de estafa contra los deudores morosos. Por -- otra parte también los Juzgados de lo Civil conocen de numerosas demandas y la primera noticia que de ellas tiene el deudor es cuando se aparece el Juz gado en su casa, a llevarse sus muebles y artefactos el éctricos.

Los prestamistas personales son aún peores. Aunque también recurren a tretas semejantes a las "financieras", muchas veces realizan sus transacciones ordinariamente pequeñas en forma oral. Pero los medios de co bro son mafiosos pues usan como cobradores elementos de la más baja calaña que por su aspecto, modales y expresiones amenazantes infunden pavor a los deudores, llegándose incluso al maltrato físico cuando es necesario. El in terés que cobran estos prestamistas es del 20 al 30 por ciento mensual.

Naturalmente que hay leyes que defienden al deudor contra estos abusos. La Constitución de la República prohíbe la usura, declara de orden público la ley que señale límite máximo al interés del dinero y exige que dicha ley determine la pena que debe aplicarse a los contraventores.³²

32. Art. 69, Cn.

La Ley de Intereses castiga a éstos con pena de prisión en su término mínimo y multa equivalente a diez veces la suma a que ascienda el exceso de intereses³³. Dicha ley fija como interés legal el que las instituciones bancarias pueden cobrar en sus operaciones de préstamo.³⁴ Y el Banco Central, autorizado por su ley constitutiva³⁵ para fijar las tasas de interés a que se refiere la ley de intereses la fijó en un doce por ciento anual.³⁶ Lo que sucede es que nada de esto se cumple por las "financieras" ni por los prestamistas particulares por falta de abogados que defiendan a las pobres víctimas de las maquinaciones de aquéllas.

De intento dejamos sin considerar ciertos abusos cometidos por los bancos, instituciones financieras legalmente establecidas como tales según la ley de la materia e instituciones de Ahorro y Préstamo³⁷ por no afectar ordinariamente a las familias de más bajos ingresos que pudieran ser recipientes de un servicio legal gratuito para los pobres. Sin embargo, reconocemos que en ocasiones pudieran ser objeto del conocimiento de dichos abogados con arreglo a las leyes respectivas, citadas en esta sección.

33. Ley de Intereses, publicada en La Gaceta, No. 246 de 4 de noviembre de 1940, Art. 4.

34. Id., Artículos 1, 2 y 5.

35. Ley Orgánica del Banco Central de Nicaragua.

36. Resolución No. CD-9-C-70 del Consejo Directivo del Banco Central de Nicaragua tomada el 7 de abril de 1970.

37. Estas instituciones están regidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, Decreto No. 1192 de 14 de junio de 1966.

B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS

1. Relativos a la Tenencia de la Tierra

La protección del ciudadano contra la existencia de barrios clandestinos o legales es, en primer lugar, la exigencia legal de que las urbanizaciones sean aprobadas antes de realizarse la venta de lotes.³⁸ Para tal aprobación, como antes se vió, hace falta llenar una serie de requisitos entre los cuales está la realización de ciertas mejoras, como calles pavimentadas, servicio de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial.³⁹ Dicha aprobación la realiza en Managua el Ministerio del Distrito Nacional⁴⁰ y en los demás departamentos de la República la Oficina de Urbanismo de la Municipalidad correspondiente.⁴¹

Otra forma de protección es la declaración de legalidad que pueden hacer los mismos organismos. Esta declaración de ilegalidad poco o nada beneficia a las familias de bajos ingresos que han adquirido un lote en las urbanizaciones clandestinas o hechas al margen de la ley. La comunicación que de ellas se hace (o debiera hacerse) al Registrador de la Propiedad correspondiente no produce otro efecto que impedir la inscripción de las escrituras que el "urbanizador" otorgue en favor de los pocos afortunados que han podido pagar con exacta puntualidad los plazos en que se divide el precio de venta y completado su pago. Es decir, es en realidad una sanción impuesta al comprador

38. Esto se desprende de lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley de Urbanismo.-
Veáse supra notas 5 y 6.

39. Art. 5 Ley de Urbanismo. Veáse supra notas 5 y 6.

40. Art. 8, Ley de Urbanizaciones. Veáse también supra nota 6. En la actualidad se proyecta dar cobertura nacional al VIMPU. De hecho ya actúa en ciudades como León y Granada y presta asesoría a las demás Municipalidades en virtud de un Convenio firmado con el Ministerio de Gobernación el 28 de octubre de 1977.

41. Id.

del lote más que al lotificador, que continúa impunemente su negocio con o sin declaración de ilegalidad causa perjuicio a los pobres que necesitan - un techo donde cobijarse y carecen de oportunidades para conseguir algo mejor quienes seguirán "comprando" lotes para levantar en ellos, generalmente con sus propias manos, una choza que sientan como suya, aunque legalmente se incorpore a la tierra y, junto con ella, sea propiedad del vendedor que se reservó el dominio del lote hasta el pago de la totalidad de su precio.

Por otra parte, no convendría hacer desaparecer esos barrios mientras los pobres que en ellos viven no tengan otro lugar mejor a donde mudarse.

Hay varias razones que aconsejan mejorar esas urbanizaciones ilegales en lugar de eliminarlas. La lotificación es adecuada en el sentido que los lotes tienen un tamaño adecuado y están adecuadamente distribuidos en manzanas, frente a calles bien proyectadas, aunque no pavimentadas. Esto facilitará la introducción de servicios de que todavía no disponen. Es posible conceder créditos para la adquisición de materiales económicos que - faciliten la autoconstrucción y así mejorar las viviendas sin gravar demasiado al pobre ni al erario público.⁴² La Agencia para el Desarrollo Internacional está financiando algunas mejoras tales como suministro de agua potable.

Los servicios legales gratuitos para los pobres pueden ayudar mucho a las familias de los barrios marginados. Una campaña de divulgación y gestiones cerca de los urbanizadores podría mejorar las cláusulas de los contratos leoninos de promesa de venta. Otras gestiones con las autoridades

42. Supra nota 4.

podría lograr normas legales de protección a los compradores sin desconocer los derechos de los vendedores, solo eliminando abusos, como el forzar a los que incurren en mora a firmar nuevos contratos con precio muy superior al original. La posibilidad que los adquirentes de lotes tendrían de ser defendidos en juicio por los abogados de los pobres, sería suficiente para frenar los abusos. También los abogados podrían instruir a esos pobres de la necesidad de cumplir ciertas obligaciones de los contratos o gestionar un arreglo conveniente para ambas partes. Esto sería muy diferente de la situación actual en que una de las partes dicta a su capricho las condiciones del contrato y la otra, más débil, no tiene otra alternativa que aceptarlas y cumplirlas o atenerse a las consecuencias.

La demostración más palpable de esta sugerencia es, que algunos grupos de vecinos de esos barrios se han organizado y acudido al Distrito Nacional, al VIMPU y al Congreso de la República con sus denuncias, que han recibido amplia publicidad y han logrado que los dueños se interesen en obtener una declaración formal de legalidad de las urbanizaciones tal como ha ocurrido con el ya legalizado barrio "La Fuente".

2. La Oficina de Inquilinato

Esta Oficina fue creada por la primera Ley de Inquilinato en 1957 como consecuencia de un movimiento organizado de inquilinos que estuvo muy activo en los primeros meses de ese año⁴³. Radica en la ciudad capital, adscrita al Ministerio de la Gobernación. Las funciones de esta oficina la ejercen los Jefes Políticos en las cabeceras departamentales y en las otras poblaciones los Alcaldes Municipales. No existe, pues, fuera de Managua, ningún personal dedicado exclusivamente a la cuestión inquilinaria, por lo que dichos funcionarios dan poca o ninguna atención a estos problemas.

El Jefe de la Oficina de Inquilinato de Managua tiene las funciones de un amigable componedor y sus resoluciones son obligatorias para las partes cuando ambas solicitaren su intervención. También tiene funciones de conciliación en todas las demás cuestiones de inquilinato en que sean solicitados sus oficios con ese objeto pero los convenios a que se llegue mediante esa conciliación no tendrán fuerza de sentencia ejecutoriada a menos que así lo hayan pedido expresamente ambas partes.

Conocen también de todos los casos relacionados con la recuperación por el arrendador de inmuebles cuyo canon mensual sea igual o inferior a -- C\$1.500 y por lo tanto, si el arrendador se decidiera a pedirla, deberá agotar las gestiones previas ante dicha oficina y acompañar a la demanda, para

43. La primera ley, de 24 de octubre de 1957, fue precedida de una lucha del movimiento obrero que promovió la formación de una Liga de Inquilinato de Nicaragua, cuyos objetivos eran la promulgación de una Ley de Inquilinato democrática y la construcción de casas para los inquilinos pobres. Se fundó en los primeros meses de 1957 e hizo fuerte presión sobre el Presidente de la República y el Congreso Nacional para que se aprobara una ley fundada en principios que protegieran ampliamente al inquilino. Dicha liga ya no existe.

que el Juez pueda darle curso, la certificación de la Oficina de Inquilinato en la que conste que las partes no han podido arreglar o definir sus diferencias en dicha oficina. Es nulo todo lo actuado por el Juez sin el requisito de la certificación.⁴⁴

Actualmente en la Oficina de Inquilinato de Managua trabajan once - personas, incluyendo al Jefe de la Oficina, al Oficial Notificador de las resoluciones que ésta dicta y a un Abogado. Su presupuesto no es adecuado, por lo que existen algunas necesidades que satisfacer, como por ejemplo la falta de un vehículo para varios sectores pues las distancias entre unos y otros son largas, razón por la cual la labor del notificador se hace difícil y el inquilino interesado tiene que pagar los gastos de transporte.

La mencionada Oficina interviene como mediadora entre el arrendador y el arrendatario, con la finalidad de lograr un acuerdo entre ellos. En esta forma se le ahorran gastos al inquilino y se trata de evitar que el conflicto pase al conocimiento de los tribunales de justicia.

La Oficina de Managua tiene un gran volumen de trabajo y con alguna frecuencia protege a los inquilinos perjudicados por los abusos de los arrendadores que se valen de muchas maniobras para expulsar los del inmueble arrendado, como por ejemplo, desentejar la casa, cortar los servicios de luz y agua. En tales casos, prohibido por la ley, la oficina impone multas y ordena el restablecimiento de los materiales o del servicio cortado.

44. Arts. 7, último parr., y 22, L. I.

El Abogado de la oficina de Managua es un auxiliar y asesor legal de la misma sin extenderse a la defensa o asistencia legal a los inquilinos. No existe, pues, un Abogado que a semejanza del de los trabajadores, brinde asistencia legal gratuita a los inquilinos en los conflictos que, por fracasar la Oficina de Inquilinato en sus esfuerzos por lograr un acuerdo de las partes, se plantean ante los tribunales de justicia.

Esa asistencia legal es necesaria, según la opinión del Lic. Carlos García Saborío, Jefe de la Oficina de Inquilinato de Managua con más de veinte años de trabajo continuo en esa función. Se funda en que, por lo general, el inquilino no tiene los recursos económicos necesarios para pagar un Abogado, además de que los juicios son un poco lentos, lo que implica pérdida de tiempo y dinero. En esta forma, los inquilinos resultan una débil contraparte, fácil de vencer, frente a un arrendador que generalmente tiene los medios económicos suficientes para contratar un buen Abogado que lo asista desde el inicio hasta el fin del juicio en los tribunales de justicia. El mencionado funcionario ya solicitó al Ministerio de la Gobernación que le autoricen para nombrar un Abogado que pueda representar gratuitamente a los inquilinos.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que es necesario nombrar Abogados en la Oficina de Inquilinato de Managua para que asistan gratuitamente a los inquilinos en las cuestiones de inquilinato que se diluciden en ella y ante los tribunales de justicia. Esta asistencia legal gratuita debe extenderse a los otros Departamentos del país.

3. En lo Relativo al Crédito

De lo expresado en la Sección III-A-3 de este informe se desprende que no existe protección eficaz alguna del pobre contra los abusos de las financieras irregulares y los prestamistas individuales que actúan con entera impunidad y violan los preceptos legales que limitan el interés del dinero, -prohíben las tretas que ellos usan y castigan la usura como un delito.

Los abogados de los pobres podrán realizar una magnífica labor conduciendo estudios de la realidad jurídica en este campo, divulgando entre las clases populares las leyes antes aludidas y querellándose contra dichos usureros.

CAPITULO III

POBRES DEL CAMPO

Sección	Página
A. DERECHOS	
1. <u>Trabajadores Rurales</u>	81
2. <u>Colonos</u>	84
3. <u>Titulación de Tierras</u>	86
a. Clasificación de las tierras	86
b. Titulación de las tierras nacionales ocupadas	87
c. Tenencia y titulación de tierras ejidales....	89
d. Tierras de comunidades indígenas	91
e. Tierras de propiedad privada de particulares	92
f. Titulación a los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares	94
g. Necesidad de un proyecto dedicado exclusiva- mente a titulación	95
4. <u>Titulación Supletoria</u>	96
5. <u>Conservación y Restitución de la Posesión</u>	98
6. <u>Precaristas o "Paracaídas"</u>	100
7. <u>Crédito Agrícola</u>	101
8. <u>Arrendatarios y Aparceros</u>	103
9. <u>Otros Derechos concedidos por la Ley de Reforma Agraria</u>	105

Sección	Página
B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS	
1. <u>Derechos Laborales (Trabajadores Rurales y Colonos</u>	110
2. <u>Titulación de Tierras y Títulos Supletorios</u>	112
a. Nacionales	112
b. Ejidales, del dominio privado del Distrito Central o los Municipios de particulares	114
c. De comunidades indígenas	115
d. A los adjudicatarios de unidades agrícolas-familiares	116
e. Títulos espurios creados para evitar las dificultades e inconvenientes de la titulación legítima	116
f. Títulos supletorios	117
3. <u>Conservación y Restitución de la Posesión; Precarismo</u>	117
4. <u>Crédito Agrícola</u>	118
5. <u>Arrendatarios y Aparceros</u>	118
6. <u>Otros Derechos</u>	118

III

POBRES DEL CAMPO

A. DERECHOS

Los derechos de los pobres de las áreas rurales son en su mayor parte, los mismos descritos en el Capítulo I (Pobres en General). Pero los pobres del campo obtienen en la realidad jurídica mucho menos que los de la ciudad debido a la mayor ignorancia de sus derechos y mayor indefensión, ocasionada por su timidez y su alejamiento de los centros urbanos, donde radican los juzgados y organismos administrativos donde tendrían que reclamar sus derechos o la prestación de los servicios a que son acreedores.

Sin embargo, conviene destacar la importancia que para los pobres del campo tienen los problemas legales de índole laboral, que les son comunes - con los pobres de la ciudad y ciertos problemas específicos en materia de - titulación, posesión y tenencia de la tierra, crédito agrario y otros derechos concedidos por la Ley de Reforma Agraria.

1. Trabajadores Rurales

La gran importancia que, con gran acierto, se concede a los planes de reforma agraria, cuando se trata de mejorar la situación del campesino - pobre, hace a menudo olvidar que un gran segmento de la población rural más pobre está compuesta de trabajadores que venden sus servicios por un salario o jornal y que urge protegerlos en sus derechos laborales. Aunque muchos - tengan una parcela minifundista de su propiedad o arrendada o como colonos

o explotada como aparceros, la mayoría de los campesinos pobres es durante una buena parte (quizás la mayor) del año o aún todo el año, un trabajador rural.

Por otra parte, la población rural no está compuesta, como es obvio, por los que trabajan la tierra sino también por todos aquéllos que la boran en comercios e industrias destinadas al consumo local, en negocios - de prestación de servicios tales como el transporte y en las industrias que usan materia prima los productos de la agricultura.

Dos grupos, de características radicalmente opuestas desde el punto de vista de la movilidad, constituyen los dos sectores del campo más necesitados de protección legal.¹ El primero está constituido por los trabajadores migratorios y el segundo por los trabajadores-colonos² afincados permanentemente (por lo menos mientras convenga al dueño) en las grandes haciendas por un sistema que los ata al suelo y le impide irse a otra parte.

Los trabajadores migratorios que se trasladan a las zonas algodoneras en el verano, a los ingenios azucareros en época de zafra y a los cafetales en la época de la recogida, son los más urgidos de protección por ser los más desposeídos e indefensos. Su hacinamiento en campamentos donde duermen las familias en plena promiscuidad es patético. Su traslado en camiones donde tienen que apretujarse unos contra otros, de pie y a la intemperie no parece propio de seres humanos. Su necesidad, ignorancia y timidez los fuerza a aceptar las condiciones de trabajo que se le impongan aunque sean violatorias de las normas jurídicas que rigen la materia laboral.

-
1. La descripción de los trabajadores rurales es hecha por el autor con base de datos obtenidos en sus visitas a zonas rurales y entrevistas allí realizadas a abogados y otros profesionales radicados en dichas localidades.
 2. En la sección siguiente (III.A-2) se describen los problemas de estos colonos desde el punto de vista de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, los trabajadores-colonos de las grandes haciendas - se ven explotados por comisariatos y cantinas que les venden a precios exhorbitantes los artículos de uso o consumo en el hogar. Los dueños de esas haciendas suelen además mantener cantinas donde se estimula y se lucra con el vicio del alcoholismo. El crédito concedido al trabajador-colono en esas - tiendas y cantinas o directamente por el dueño o encargado en las fincas medianas le impide recibir efectivamente todo el dinero que gana ya que una -- buena parte es retenido para saldar sus adeudos. Lo usual es que nunca termine de pagar lo que debe. Nuevas deudas se suman a las anteriores y el trabajador no puede abandonar la finca mientras no cancele totalmente lo que debe. De hecho se convierte en un "siervo de la gleba" como los que existían en Europa en la Edad Media bajo el régimen feudal.

El Código del Trabajo considera como trabajadores del campo a quienes desarrollan sus labores en las faenas agrícolas, industriales, bananeras, azucareras, cafetaleras y ganaderas o forestales a la orden de un patrón que bien puede serlo el dueño de la finca o su arrendatario o colono aparcerero en su caso³.

Los derechos de esos trabajadores rurales son por lo general idénticos a los de los trabajadores urbanos con excepción de unos pocos derechos - especiales a los que antes aludimos.⁴

Desgraciadamente es en el campo donde más se ignoran y violan los derechos laborales concedidos por las leyes vigentes. Los servicios legales gratuitos de las áreas rurales dedicarían a esta materia una gran parte de sus actividades. A medida que esos servicios vayan logrando un incremento en

3. Art. 175, C.T.

4. Supra, Sección I-A-2-iii-b. Véase, además, la nota que sigue.

la aplicación de las leyes laborales en el campo se irá descubriendo paulatinamente la necesidad de mayor número de normas específicas para la protección del trabajador rural ahora reducidas a apenas cuatro artículos⁵ de los trescientos setenta de que está compuesto el Código del Trabajo.

2. Colonos

Una forma típica de tenencia de la tierra en Nicaragua es la de los llamados colonos a quienes los grandes terratenientes ceden en forma "gratuita" el uso y explotación de una parcela con el fin de asegurarse el suministro de mano de obra barata durante todo el año o el cuidado de la propiedad.

Estos colonos no tienen seguridad alguna en la tenencia de la tierra, pues el contrato que celebran con el dueño, que puede ser calificado, según las normas del Código Civil como "comodato precario", puede ser terminado en cualquier tiempo por el dueño.⁶

Este tipo de contrato es muy frecuente. En el año 1976 se reportaron 31,657 casos que equivalen a un 19.3 por ciento del total de tenencias de Nicaragua⁷.

5. Arts. 175 a 177, CT., que permiten el trabajo en las faenas del campo de los menores de 14 años fuera de las horas de clase y exigen al patrón: suministrar alimento y habitación, material de curación de picadas de animales ponzoñosos y otras enfermedades propias de la región; permitirles la caza y la pesca para su propio uso y en horas de descanso; conceder permiso de transitar por los caminos y veredas de la finca a los trabajadores que en ella vivan; y pagar los salarios en las mismas fincas donde aquellos trabajan. Además determinan quienes deben pagar las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

6. Arts. 3416 y 3446, C.

7. Véase el cuadro que aparece en la pág. 86 y su fuente. Dentro del grupo de "cedidas" se han incluido algunas tierras cuyo uso se ha cedido gratuitamente sin existir una relación laboral entre el propietario y el cesionario o comodatario pero son la ínfima minoría y aún en estos casos el favorecido es frecuentemente un ex-trabajador o su familia.

Aunque el terrateniente cubre su relación con el colono con un manto de paternalismo y se esfuerza por aparecer como protector de éste por concederle crédito para sus necesidades más perentorias y urgentes, tal protección se realiza a costa de una total dependencia con respecto al patrono, al que no pocas veces el colono y sus familiares prestan servicios gratuitos o muy mal retribuidos en compensación por el uso de la tierra, no obstante prohibirlo la ley de Reforma Agraria.⁸

Los servicios legales a estos colonos deben incluir lo concerniente a la tenencia de su parcela pero no limitarse a ella. En realidad estos colonos o rancheros no son otra cosa que trabajadores rurales a los cuales deben aplicarse las normas del derecho laboral, ignoradas en la relación terrateniente-colono.

El beneficio de gozar gratuitamente de una parcela no suele compensar la pérdida de los derechos que, como trabajadores podrían reclamar los colonos al amparo de la legislación vigente, a lo cual deben prestar preferente atención los servicios legales gratuitos para los hombres y mujeres del campo.

8. Art. 83, L.R.A.

NICARAGUA: REGIMEN LEGAL DE TENENCIA DE LA TIERRA

Año 1976

Forma de Tenencia	EXPLOTACIONES		SUPERFICIE	
	Número	Porcentaje	Manzanas	Porcentaje
Con Título	85.212	51.9%		
Sin Título	6.402	3.9%		
Arrendada	34.659	21.1%		
Cedida (Princ.Colonato)	31.657	19.3%		
Otra Forma	87	0.1%		
Mixta	6.033	3.7%		
TOTAL REPUBLICA	164.050	100.0%		

FUENTE:

3. Titulación de Tierras

a. Clasificación de las tierras

En las tierras rurales de Nicaragua se pueden distinguir, desde el punto de vista jurídico, cuatro categorías bien diferenciadas en lo que se refiere a los títulos que pueden obtenerse sobre ellas: nacionales, ejidales,⁹ comunales¹⁰ y de propiedad privada.¹¹

9. Véase la subsiguiente sección III-3-c.

10. Véase la subsiguiente sección III-3-d.

11. Esa distinción está muy bien establecida en el Art. 18 de la Ley de Reforma Agraria.

Se llaman nacionales las tierras propiedad del Estado excluyendo las ocupadas por obras de uso general,¹² como calles y plazas o dedicadas a un servicio público porque aquéllas y éstas son consideradas bienes públicos¹³. Las tierras nacionales se llaman baldías (palabra que gramaticalmente significa inexplotadas) cuando pertenecen al Estado por título originario, dimanante de su soberanía¹⁴ y se llaman del dominio privado de la Nación cuando el Estado, después de haber dispuesto de ellas en alguna época anterior, - las readquiere de la persona individual o jurídica o corporación que ha llegado a ser su dueño en el último eslabón de una cadena de títulos (tracto sucesivo) que supuestamente se remonta al Estado mismo.

b. Titulación de las tierras nacionales ocupadas

Todas las tierras que no sean ni ejidales, ni de comunidades indígenas, ni de corporaciones ni de propiedad privada, se presumen nacionales.^{14a} Quien alegue, pues, el dominio de un inmueble, tiene que probar con títulos - claros su propiedad, derivada de otros títulos anteriores que supuestamente se remonten al Estado mismo.

El dominio de las tierras nacionales es imprescriptible según la Constitución vigente¹⁵ y las que le precedieron.^{15a} Solamente mediante ley dictada por el Congreso de la República se puede disponer legalmente de ellas.¹⁶

12. Ibid.

13. Art. 611, C.

14. Este concepto, admitido por la doctrina, está implícito en el Art. 18, inc. a) párrafo segundo de la Ley de Reforma Agraria.

14a. Id. y Art. 614, C.

15. Art. 211, Cn.

15a. Art. 243, Cn. 1950; Art. 226, Cn. 1948; Art. 272, Cn. 1939.

16. Art. 214, Cn.

Desgraciadamente infinidad de campesinos están asentados en tierras que se presumen nacionales por no poder exhibir aquellos títulos algunos o por tener títulos que no se derivan de otros procedentes del Estado o de otros títulos privados con suficiente antigüedad para desvirtuar la presunción de propiedad de aquél. Y, en los títulos de otros muchos campesinos o en los títulos de los cuales se derivan, la finca aparece descrita con menor extensión de la que realmente abarca, en cuyo caso el exceso o "demasía" se presume propiedad del Estado, salvo que se pruebe otra cosa.¹⁷

El ocupante de tierras nacionales que excedan de cincuenta hectáreas solamente podrá obtener título legítimo sobre este exceso mediante compra que hagan al I.A.N. Pero usualmente este problema no afectará a los campesinos más pobres. Los que ocupen tierras que no excedan de cincuenta hectáreas o que estén dispuestos a renunciar al exceso podrán supuestamente obtener título del IAN pagando solamente la mensura de la tierra y los gastos legales. Los inconvenientes prácticos de este procedimiento en la forma que actualmente se tramitan por el IAN son analizados más adelante¹⁸ junto con las artimañas legales que, debido a esos inconvenientes, suelen usar los ocupantes de tierras nacionales para obtener títulos con apariencia de validez, aunque en realidad absolutamente nulos, que les sirven para obtener crédito de los bancos y para facilitar la venta de sus propiedades, ya que tienen bastante aceptación.

17. El Art. 27, L.R.A., ordena la mensura de estas tierras "para establecer su área verdadera" pero sin que tal medida defina por sí sola el derecho de dominio.

18. Véase la sección III B-2-a.

c. Tenencia y titulación de tierras ejidales

Tierras ejidales son las concedidas por el Estado a las Municipalidades las cuales no pueden enajenarlas y sí únicamente arrendarlas.¹⁹

Originalmente la propiedad ejidal tuvo el propósito de permitir - la ampliación del casco de los pueblos y ciudades con nuevas áreas urbanas, al crecer unos y otros y también el goce comunal de tierras por los vecinos que - podrían llevar a pastar sus caballos y algún que otro animal que poseyeran (bu rros, vacas, ovejas, cabras) y obtener leña para sus casas. Ocasionalmente se harían también cultivos temporales en pequeñas parcelas concedidas por períodos cortos. Hoy en día, en Nicaragua, se han perpetuado los arrendamientos de tierras ejidales pues los arrendatarios tienen el derecho de prorrogarlos de año en año indefinidamente. Además suelen ceder esos derechos junto con las mejoras introducidas en tales terrenos e incluso heredarse junto con éstas. De este modo los derechos de arrendamiento sobre tierras ejidales urbanas o rústicas se - asemejan en la realidad (salvo diferencias de orden casi siempre más doctrinal que práctico) a un derecho de dominio útil sujeto al pago de un canon perpetuo que en este caso es la renta convenida.

La Ley de Reforma Agraria trata a los poseedores de tierras de -- propiedad municipal (en las cuales cabe comprender las ejidales y las del domi nio privado del Distrito Nacional o de los municipios) de modo similar a los precaristas o paracaidistas en tierras de propiedad particular por lo que única mente se le podrá expedir título a los primeros mediante el procedimiento de mediación entre los propietarios y los poseedores y compra de las tierras por

19. Ley Orgánica del Distrito Nacional y Municipalidades.

el IAN que la Ley de Reforma Agraria confía a dicho Instituto.^{19a} De esta forma, le son aplicables a estos ocupantes lo que respecto a la expedición de títulos y a la facultad concedida al IAN²⁰ para exigirles que se sometan a la organización de una colonia agrícola se expresa en la subsiguiente sección de dicada a los precaristas o paracaidistas.^{20a}

La Ley de Reforma Agraria, en materia de titulación de estas tie rras se limita a crear un procedimiento que resuelve las situaciones conflictivas entre poseedores y propietarios (en este caso las corporaciones municipales). Sin embargo, sería conveniente extender el procedimiento para amparar a los arrendatarios de estas tierras aún cuando no exista tal conflicto porque ni el arrendatario se atribuya el dominio de las tierras ni la corporación municipal niegue el derecho de aquél. La razón es que los fines de la propiedad ejidal se han desvirtuado, como antes se explicó, sobre todo, en lo que respecta a tierras dedicadas al agro o a la ganadería por lo que debía darse a dichos arrendatarios acceso a la propiedad de las tierras que explotan, mediante el pago de una suma razonable en que se tasen sus tierras.

Además debería incluirse en los planes de titulación las propieda des ejidales que no pagan el canon de arrendamiento por estar amparadas por tí tulos espurios de propiedad. Estos títulos se han fabricado cuando un arrendatario vendió el dominio en lugar de ceder su derecho de arrendamiento y omitió expresar que las tierras eran ejidales. Naturalmente que esta venta es nula y que el comprador no adquirió el dominio. Pero de seguirse el - tracto sucesivo es posible que al primer comprador sigan otros que - ignoren el vicio de la adquisición de aquél y merezcan ser -

19a. Art. 30, párr. primero, L.R.A.

20. Art. 30, último párr., L.R.A.

20a. Véase la sección III-A-6.

protegidos no solamente por su buena fe sino porque ordinariamente se trata de fincas pequeñas y medianas que se mantienen en explotación.

d. Tierras de las comunidades indígenas

La titulación de estas tierras produce abundantes problemas legales. En primer lugar por haber sido invadidas continuamente por elementos ajenos a dichas comunidades, quedando desplazados sus miembros. Y en segundo lugar porque dichas comunidades se van disolviendo e integrando con el resto de la población al punto de que en la mayoría de los casos tienen existencia puramente nominal y jurídica más que real.

Las tierras de estas comunidades son dadas en arrendamiento a sus miembros y en ocasiones a extraños, por un período de diez años, el máximo que permite la ley pero renovables por igual término al vencimiento de cada período y de hecho se perpetúan.

Otras veces se despoja a la comunidad de sus tierras con tretas, que serán descritas más adelante²¹, con las que se logra un título que tiene todas las apariencias de legalidad y validez aunque sea realmente falso con lo que es fácil encontrar compradores de buena fe para esas tierras.

La ley de Reforma Agraria dispone que estas comunidades se transformen en cooperativas agrícolas^{21a}. Para ello deberá el IAN levantar un censo de los propietarios, poseedores y arrendatarios de esas tierras y estudiar los títulos originales de propiedad de esas tierras remontándose al tiempo en que hayan sido expedidos, incluso en tiempos de la corona española.²²

21. Infra, sección III-B-2-e.

21a. Art. 84, L.R.A.

22. Art. 85, L.R.A.

Finalmente deberá el IAN proceder en una de estas tres formas:

i. A los poseedores a título de arriendo se les dará la oportunidad de comprar las tierras que posean y tengan en explotación, al contado o a plazos.²³ Esto supone la expedición de título a favor de los arrendatarios que decidan comprar.

ii. A los poseedores que no tengan títulos legítimos se les demandará para que desocupen las tierras usurpadas.²⁴

iii. A los poseedores de tierras a que se refiere el Art. 8 de la Ley de 3 de junio de 1914 o sus herederos se les expedirá el correspondiente título.²⁵

Desafortunadamente estos preceptos no han tenido aún aplicación práctica.

e. Tierras de propiedad privada de particulares

A primera vista las tierras de este grupo debían tener muy pocos problemas de titulación puesto que en algún lugar de su tracto sucesivo o cadena de títulos existe un título perfecto por el cual el Estado cedió a un particular esas tierras. Sin embargo, la ignorancia y pobreza de muchos campesinos ha producido innumerables ventas por documento privado y aún orales y herencias no tramitadas judicialmente, particiones de hecho y otras muchas transacciones no autorizadas por notario público ni inscritas en el Registro de la Propiedad. Por consiguiente, aunque los poseedores de esas tierras sean dueños según las normas sustantivas del Derecho Civil, no tienen un documento fehaciente que lo pruebe y sea inscribible en el Registro de la Propiedad.

23. Art. 86, L.R.A.

24. Art. 87, L.R.A.

25. Art. 88, L.R.A.

El minifundio es la fuente principal de los problemas de titulación ya que lo reducido de la finca y su escaso valor cohiben al campesino minifundista de obtener los servicios legales que le permitirían titular debidamente sus tierras. La existencia en Nicaragua de unas 49.815 fincas de una extensión no superior a las veinte manzanas, que representan el 57 por ciento del total de las fincas puede darnos un índice (aunque no el único)²⁶ del tamaño aproximado del problema de titulación que seguramente afecta una gran proporción de esas fincas.

La titulación de las fincas minifundistas debe llevarse a cabo con cautela. Si por una parte es buenísimo dar título de propiedad al campesino que ocupa y explota una finca en concepto de dueño, no debe favorecerse la perpetuación del minifundio que necesariamente se consolidaría con la concesión del título de propiedad si el programa de titulación no se coordina con un programa de concentración de los pequeños lotes pertenecientes a un mismo propietario y a la ampliación de los demás como el recientemente esbozado por el IAN.²⁷

Estas fincas pueden ser tituladas por el IAN mediante el procedimiento que se explica en la subsiguiente sección IV A-3-f y por los propios interesados mediante las diligencias de titulación supletoria a que se refiere la sección IV-A-4.

26. Supra, p.

27. Instituto Agrario de Nicaragua. El Minifundio en Nicaragua. (IAN, Managua (mimeo) Noviembre 1976) p. 10 y.11.

f. Titulación a los adjudicatarios de unidades agrícolas-familiares

Hasta ahora hemos venido hablando de titulación de tierras en el sentido más estricto y usual, que es dar título legítimo a los ocupantes o poseedores que, siendo o alegando ser dueños de acuerdo con los preceptos sustantivos que rigen la materia, carecen de un documento escrito (título) que pruebe su derecho, verdadero o presunto, de forma fehaciente. El único beneficio cierto que reciben del programa de titulación es precisamente ese documento escrito o título pues ya tienen la tierra (legítimamente o no).

En Nicaragua se da un sentido más amplio a la expresión "titulación de tierras". Significa, al igual que en todas partes, la legalización de las posesiones mediante el otorgamiento de títulos de propiedad, autorizado por la Ley de Reforma Agraria en sus artículos 28 (tierras nacionales) y 30 (tierras de propiedad particular o municipal). Pero, además, incluye la expedición de títulos de propiedad individual ("unidades agrícolas-familiares")²⁸ a los beneficiarios de reparto de tierras a los campesinos que carecen de ella y, aún más, incluye todo el proceso anterior que culmina con la entrega de dichos títulos:

Titulación. "Es la expresión de un proceso agrario que implica en primer término, la localización de la tierra, en adquisición (donación o compra), deslinde, clasificación del suelo, parcelación, censo de ocupantes, clasificación de los mismos, otorgamiento del título a favor de adjudicatario, registro y mantenimiento del mismo".²⁹

28. Art. 51. L.R.A.

29. Instituto Agrario de Nicaragua, 12 años de labor 1964-1976 (IAN, Managua, 1977) p. 5.

El proceso de expedición de títulos por el IAN en todo caso es extraordinariamente engorroso y lento, como lo reconoce el propio Instituto:

"Desde julio de 1964 hasta diciembre de 1975, el Instituto Agrario ha otorgado un total global de 17.688 títulos..... (pero) solamente ha entregado 8.254... Entre los factores que han demorado la entrega... puede citarse el terremoto de Managua de 1972, en donde el incendio que redujo a cenizas las oficinas del IAN también quemó muchos miles de títulos que se encontraban listos para entregarse, siendo muy lenta y problemática la labor de rehacerlos."³⁰

Además del incendio de marras, otros factores son el estar el IAN atado a los procedimientos notariales y de inscripción en el Registro de la Propiedad que fueron diseñados para titulaciones individuales y no para las masivas. Preocupado por este problema, el Dr. Ricardo Hidalgo Jaen, Jefe del Departamento Jurídico del IAN redactó un breve proyecto de ley que autorizaría la emisión de títulos en documentos privados autenticados por Notario y de los que se conservaría copia (que supliría la ausencia de protocolo) en la Sección de Tenencia del IAN.³¹ El proyecto no intenta cambios en el proceso de inscripción en el Registro, que serían necesarios.³²

g. Necesidad de un proyecto dedicado exclusivamente a titulación

No obstante ser básico y fundamental para el campesino pobre nicaraguense el problema de titulación de tierras no recomendamos que el proyecto de servicios legales gratuitos para los pobres del campo intervenga en este problema. Las razones para tal abstención son las siguientes. En primer

30. Instituto Agrario de Nicaragua Programa Nacional de Titulación (IAN, Managua, 1976) p.4.

31. El Proyecto cambia la reducción del ART. 139, L.R.A.

32. Sobre éste y otros aspectos consúltense los comentarios del Dr. Iván Escobar Fornos, Magistrado de la Corte de Apelaciones de Masaya y especialista en Derecho Registral en carta dirigida al Dr. R.Hidalgo J. en 16 de agosto de 1976.

lugar, el problema es de una magnitud tal que absorbería el tiempo de todos los abogados de dicho proyecto impidiéndoles hacer otra cosa. En segundo lugar una titulación de tierras eficaz requiere cambios legislativos que deben ser previos y necesitan un estudio concienzudo. Y, en tercer lugar, la titulación de tierras es una materia interdisciplinaria e interinstitucional pues, deben colaborar en él Abogados especializados en materia agraria, notarial y registral, Ingenieros, expertos en fotogrametría, agrimensores, delineadores y otros técnicos, necesita la colaboración del Ministerio de Agricultura, el IAN, el Catastro y el Registro de la Propiedad. Para coordinar todo ello harían falta administradores hábiles. Todo esto supone un proyecto aparte.

4. Titulación Supletoria

El Código Civil de Nicaragua autoriza la promoción de diligencias judiciales para proveer de título inscribible a los propietarios que carecieren de él.³³ Desgraciadamente, por la falta de abogados que asesoren y asistan a los campesinos pobres el procedimiento ha sido usado únicamente por los campesinos de clase media o ricos para legalizar sus posesiones y no pocas veces - como un medio de cubrir con un manto de legalidad verdaderas usurpaciones de vastas extensiones de tierras del Estado o despojos de las tierras de humildes campesinos.

Por ese motivo estas diligencias tienen poca simpatía en las clases populares. Pero, sin perjuicio de reformas legales que impidan o corrijan esos abusos, tales procedimientos pueden ser usados eficazmente por los Abogados de los campesinos pobres para titular tierras que no estén comprendidas - en los planes de titulación masiva a que se aludió anteriormente.³⁴

33. Arts. 137 a 142, C.

34. Supra, sección III-A-1-g.

Estas diligencias tienen varios inconvenientes. Uno de ellos consiste en que solamente acreditan la posesión o dominio aparente del inmueble, - que no se tendrá por consolidado a favor del poseedor³⁵ sino cuando transcurran diez años (que es el plazo señalado en el Código Civil para la prescripción ordinaria)³⁶ sin que conste en el Registro que la posesión ha sido interrumpida³⁷. Esto cubre el título con un manto de duda pues durante esos diez años podrá quien se estime dueño del inmueble iniciar su acción reivindicadora³⁸ que podría ser exitosa. La sentencia que declarara con lugar dicha acción podría ordenar la cancelación en el Registro no solo de la inscripción del título supletorio sino de todas las posteriores. El valor en el mercado de un título de esa clase es reducido. Además, no abre las puertas al crédito territorial hasta que transcurran los diez años de la inscripción a que - antes se aludió.

El otro inconveniente consiste en los gastos legales que ocasione la citación del Síndico Municipal y del Representante del Fisco,³⁹ que pueden residir en lugares distantes del Juzgado y los de publicación de tres edictos en la Gaceta Oficial.⁴⁰

35. "La información posesoria... solo demuestra el ejercicio de un derecho... sin haberse probado su legítima adquisición, de manera que puede o no ser dueña esa persona y, por lo mismo, esa titulación supletoria ha de quedar pendiente de que el que la obtuvo sea realmente dueño, o de que otro justifique que lo es, y solo con el transcurso del tiempo podrá ser tan buena y tan segura como la titulación más completa". Sentencia de la Excma. Corte Suprema de Justicia de 10 de noviembre de 1932, Considerando IV.

36. Arts. 897 y 898, C.

37. Sobre interrupción de la posesión, veáanse los Arts. 926 a 930, C.

38. Art. 615, parr. segundo, C.

39. Art. 137, Reglamento del Registro Público (R.R.P.)

40. Art. 138, parr. IV, R.R.P.

Sería recomendable que los servicios legales gratuitos estudiaran, redactaran y propusieran un proyecto de ley que siguiera el ejemplo de leyes costarricenses en esta materia. Una de ellas redujo a tres años (antes de la reforma eran diez como es ahora en Nicaragua) contados a partir de la inscripción del título supletorio en el Registro el plazo para que se consolide el dominio a favor del titular.⁴¹ Y la otra autorizó a las instituciones estatales (todos los bancos de Costa Rica lo son) para conceder préstamos a los poseedores de inmuebles así titulados⁴² después de un año de la inscripción, quedando protegidas, si algún tercero reclama con éxito la propiedad de esas tierras ya que dicho tercero tendría que asumir los gravámenes constituidos en garantía de esos préstamos^{42a}. De esta forma se daría al promoviente de las diligencias la seguridad jurídica que busca, en un plazo mucho más corto y se le abrirían en breve tiempo las puertas del crédito hipotecario.

5. Conservación y Restitución de la Posesión

El derecho a no ser perturbado en la posesión está consagrado en el Código Civil⁴³ y protegido por la acción(o interdicto) de amparo o conservación de la posesión que se ejerce contra el perturbador⁴⁴.

Un problema frecuente de los campesinos pobres de las zonas rurales apartadas de Nicaragua que pudiera remediarse mediante esa acción de amparo o conservación de la posesión es la coacción que algunos terratenientes ricos ejercen sobre ellos para forzarles a vender sus tierras a precios reducidos. Uno de esos medios, que sirve de ilustración, es el negarles el acceso a los

41. Ley costarricense No. 3336, de 31 de julio de 1964 que modificó en el sentido apuntado en el texto principal, la ley de informaciones posesorias No. 139 de 14 de julio de 1941.

42. En realidad este precepto se aplica únicamente a la titulación supletoria tramitada ante el Instituto de Tierras y Colonización (también puede tramitarse judicialmente).

42a. Ley costarricense de Informaciones Posesorias No.4545 de 20 de marzo de 1970.

43. Arts. 1732 a 1734. C.

caminos públicos cuando la finca del campesino pobre no colinda con dichos caminos y, según autoriza el Código Civil, tiene que atravesar los predios vecinos. Al verse encerrado en su finca, sin posibilidades de acceso a los caminos públicos el campesino humilde así coaccionado no ve otra alternativa que aceptar la oferta de compra de su vecino poderoso por más ventajosa que sea. Con éste y otros ardides van desapareciendo las propiedades pequeñas y ampliándose los latifundios.

Otro abuso frecuente es mover los cercos y apoderarse así de una porción de tierra adyacente al latifundio y despojar así de ella al campesino colindante más humilde. El temor e ignorancia de éste, que vive alejado de los centros de población y se siente abrumado con la aparente influencia y el poder económico de su poderoso vecino produce su inercia y resignación a esos abusos. No pocas veces su carencia de un documento fehaciente (título) que pruebe su derecho le hace creer que no tiene acción para defenderse, en lo que está equivocado. El Código Civil concede acción sumaria de restitución al poseedor que se ve privado de su posesión⁴⁵ siempre que la ejerza - dentro del año siguiente al despojo sin perjuicio de que pueda discutirse el derecho de propiedad⁴⁶.

La alfabetización jurídica del campesino pobre haciéndole saber sus derechos, y la asistencia legal de Abogados que los defiendan en esos casos, ejerciendo las acciones antes aludidas y den amplia publicidad a los éxitos alcanzados en los Juzgados y Cortes respectivas podrán contribuir a que desaparezcan estas prácticas abusivas.

45. Art. 1734, C.

46. Arts. 1727, inc.4o. y 1737, C.

6. Precaristas o "Paracaídistas"

Muchas tierras de propiedad particular o municipal han sido invadidas por campesinos sin tierra quienes no pocas veces han estabilizado su posesión reteniéndola por más de tres años. Aquellos que reúnen las condiciones para ser beneficiarios de la reforma agraria y estén trabajando la tierra que ocupan son considerados por el IAN como precaristas aptos para recibir los beneficios a que se refiere el Artículo 30 de la Ley de Reforma Agraria:

"El Instituto Agrario procurará legalizar la situación de los poseedores de parcelas de tierras no mayores de cien hectáreas que carezcan de título de dominio... entrando en arreglos con los propietarios para la compra por el Instituto de esos terrenos... con objeto de extenderles luego gratuitamente a dichos poseedores el título de dominio respectivo".

No se trata de un derecho como sí lo es el reconocido a los agricultores o ganaderos fincados en tierras nacionales⁴⁷. La ley dispone que el Instituto "procure" o trate de legalizar la situación de estos precaristas pero sin que éstos puedan exigírselo. En lo demás la ley favorece al precarista más aún que al ocupante de tierras nacionales. A éste se le traspasarán a título gratuito las tierras que ocupe hasta un máximo de 50 hectáreas (el exceso debe pagarlas)⁴⁸. Al precarista se le traspasarán a título gratuito las parcelas que estén poseyendo hasta un máximo de cien hectáreas.⁴⁹ Al ocupante de tierras nacionales se le exige que efectivamente las tenga cultivadas o sometidas a explotación agropecuaria.⁵⁰ Al precarista no, aunque el IAN en la práctica así lo requiere. Por lo demás es el IAN el que exige al precarista los tres años de posesión y los requisitos exigidos a los adjudicatarios de unidades agrícolas-familiares.⁵¹

47. Art. 28, L.R.A.

48. Art. 28, L.R.A.

49. Art. 30, L.R.A.

50. Art. 28, L.R.A.

51. Instituto Agrario de Nicaragua, 12 años de labor 1964-1976 (IAN, Managua, 1977) p.12.

En la realidad práctica y no obstante no exigirlo la ley el IAN da "atención prioritaria" a estos problemas "pues de su solución dependen la paz del agro nicaraguense y el "bienestar del campesinado".⁵²

La magnitud del problema del precarismo se refleja en las cifras de los que acuden a solicitan la protección del IAN: 28,995 en el período comprendido de 1964 a 1976. Sin embargo, los casos solucionados son relativamente pocos aunque se ha podido estabilizar, sin resolverla definitivamente, la situación de 3.429.⁵³

Los Abogados de los campesinos pobres podrían ayudarlos a presentar sus casos al IAN aunque, repetimos, no existe acción legal alguna que aquellos puedan ejercer.

7. Crédito Agrícola

Los propietarios rurales que tienen titulación perfecta tienen acceso a créditos a largo plazo usualmente destinados a obras y mejoras de carácter permanente y en las cuales se exige la garantía hipotecaria. Pero aún - sin tener el dominio pleno sobre la finca (por ejemplo el caso de los arrendatarios) o aún sin tener título perfecto pueden los agricultores que estén en posesión de tierras que exploten obtener crédito agrario propiamente dicho, por plazos que no excedan de cinco años, con garantía de animales y sus productos, máquinas, arados, herramientas y demás utensilios destinados al trabajo agrícola o ganadero, semillas, sementeras o plantaciones, maderas en pie o cortadas y las cosechas o frutos ya recogidos o futuros.⁵⁴ En caso de pignorarse cosechas el límite máximo en que deben dar fruto o poder recogerse la

52. Id.

53. Id., p. 13

54. Véase la Ley de Prenda Agraria o Industrial de 6 de agosto de 1937 la cual fue modificada por el Decreto de 4 de abril de 1960. La Ley de Reforma Agraria se refiere a aquella en su Art. 125 llamándola con un nombre distinto: "Ley de Crédito Rural".

cosecha es de 18 meses, lo que, lógicamente limita igualmente el crédito que sobre ellas se conceda. En la práctica suele exigirse también como garantía adicional, la firma de dos o más personas solventes como fiadores solidarios.

El problema fundamental del crédito rural es la falta de supervisión adecuada sobre su inversión. El importe del crédito se entrega en efectivo - aunque ordinariamente en varios plazos. Aunque hay inspectores que la vigilan son relativamente pocos. Al malgastarse el dinero recibido se produce un número crecido de acciones judiciales de los Bancos para la recuperación del -- crédito (no han dicho que aproximadamente el 20 por ciento de los deudores no cumple). Aquí pudieran ayudar los Abogados de los campesinos pobres cuando - los deudores no pueden pagar Abogado y haya razones legales y morales para su defensa.

El Instituto de Bienestar Campesino (INVIERNO)⁵⁵ está ejecutando un programa de Crédito Agropecuario Integral que financía a los productores cuyo ingreso neto familiar anual por persona sea inferior al ingreso per cápita de la nación y cubre tanto las actividades de la explotación como una partida mínima para el mantenimiento de la familia.⁵⁶

Se rumora que hay numerosos incumplimientos de parte de los deudores lo cual no significa un fracaso del Programa, que se justifica plenamente en el progreso económico logrado por otros muchos que están aprovechando bien el financiamiento concedido.

55. Este Instituto, que tiene el carácter de institución autónoma fue creado por el Decreto Legislativo No. 20, de 5 de mayo de 1975.

56. Instituto de Bienestar Campesino (INVIERNO), Filosofía, Política y Programas (Managua, Nic. Sept. 1976) p. 21.

Precisamente una labor que debían realizar los servicios legales gratuitos para los pobres del campo es asesorarlos en sus peticiones de crédito a los Bancos y hacer gestiones con sus funcionarios y Juntas Directivas que los muevan a abrir créditos a los agricultores de posición económica más modesta ya que hasta ahora prefieren prestar únicamente a los agricultores más solventes y, asimismo, propiciar medidas legales que liberalicen las exigentes normas del Banco Nacional de Nicaragua al que la ley de su creación encarga emitir reglamentos que rijan el otorgamiento del crédito rural.^{56a}

8. Arrendatarios y Aparceros

No existen leyes específicas que protejan a los arrendatarios rurales y aparceros salvo una disposición de la Ley de Reforma Agraria que prohíbe las prestaciones personales gratuitas y el pago en trabajo del arrendatario de la tierra disposición que de hecho se incumple frecuentemente.⁵⁷

La propia Ley de Reforma Agraria dispone que el IAN reglamente las estipulaciones de los contratos de arrendamiento y aparcería regulando los cánones de arrendamiento de tierras y los porcentajes de la aparcería de acuerdo con las características especiales de la región y las de la finca respectiva y declare la nulidad de los contratos que no se ajusten a esas disposiciones.^{57a}

Por desgracia el IAN no ha hecho uso de esas facultades en los catorce años que lleva de promulgada dicha Ley de Reforma Agraria.⁵⁸

56a. Art. 47, Ley Orgánica del Banco Nacional de Nicaragua, de 7 de marzo de 1970.

57. Art. 83, L. R. A.

57a. Art. 82, L. R. A.

58. Se ha alegado como excusa, que tal reglamentación sería nula por violar el Art. 65 de la Constitución que, según el Art. 332 de la misma Constitución prevalecería sobre cualquier ley o reglamento en contrario. Dicho Art. 65 establece la libertad irrestricta de contratación. Pero debe tenerse en cuenta que el mismo Art. 65 autoriza restricciones a esa libertad en casos de interés general o nacional. La propia Constitución autoriza al Congreso a restringir esa libertad con leyes de inquilinato aplicables en el sector urbano. Nada impediría hacer lo mismo respecto a las fincas rústicas. Lo que sí, a nuestro juicio, arrojaría dudas sobre la validez de dicha reglamentación sería que ésta constituiría una verdadera legislación, que no puede ser dictada más que por el Poder Legislativo y, en caso de emergencia o necesidad pública, por el Poder Ejecutivo (Presidente y Consejo de Ministro). Arts. 127, 148 inc. 1, 5, 6 y 7 y 179 de la Constitución. Véase también el documento del MAG Análisis del marco legal para determinar las posibilidades de tomar medidas transitorias de regulación del alquiler de la tierra que figura como anexo al documento "Posición del MAG en relación a las medidas transitorias

Sería deseable que los Abogados de los campesinos pobres promuevan legislación relativa a estos contratos o insten al IAN a que dicte los reglamentos pertinentes. Son los arrendatarios y aparceros los que tienen la forma más débil de tenencia de la tierra en Nicaragua, los más desprovistos de protección y los más necesitados de ella.

Esa legislación debía; respecto al arriendo:

a) Limitar el canon del arrendamiento a un porcentaje del valor de las tierras respectivas tomando en cuenta el declarado a los efectos del impuesto.

b) Establecer un mínimo de tiempo para los contratos de arrendamiento de modo que dé estabilidad en la explotación de la tierra al arrendatario. Por desgracia los arrendamientos a campesinos pobres suelen limitarse en Nicaragua al período de una o dos cosechas y generalmente no exceden del año. Esto priva al arrendatario de estímulo para realizar mejoras en la finca y lo coloca a merced del arrendador que en cualquier momento puede privarlo de la tierra con solo no prorrogarle el contrato. Naturalmente esta indefensión hace que el arrendatario acepte las condiciones y órdenes del arrendador a quien está totalmente subordinado en lugar de ser, como debía, un agricultor independiente.

c) Reconocer el derecho del arrendatario al pago de las mejoras que realice en la finca arrendada.

No obstante, creemos que el estudio que se haga sobre esta materia debe tener muy en cuenta el documento del MAG citado en la nota 58.

Respecto a la aparcería la ley debía exigir al aparcerista que contribuya a los gastos de la siembra, fumigación, fertilización y manutención del aparcerero que son asumidos únicamente por el aparcerero junto con los riesgos de pérdida total de su inversión y trabajo.

El Código Civil dedica al arrendamiento en general y al arrendamiento de inmuebles 152 artículos incluyendo 14 artículos referentes al arrendamiento de predios rústicos y 18 artículos a la aparcería. Pero sus disposiciones son generalmente supletorias de la voluntad de los contratantes que pueden acordar reglas distintas a las establecidas en el articulado del Código. Además no tratan de defender al arrendatario y aparcerero como contratantes más débiles pues el Código Civil parte de la presunción de que los contratantes están situados en igual plano para negociar libremente y exigir cada cual lo que convenga a sus intereses.

No obstante, había muchos casos en que el arrendamiento o la aparcería hayan sido hechos en forma oral o por escrito en contratos muy breves lo que daría oportunidad a la aplicación de las normas del Código Civil antes citadas.

9. Otros Derechos Concedidos por la Ley de Reforma Agraria

Además de los antes apuntados, dicha ley reconoce los siguientes derechos:

a) Derecho a que no sean afectadas las propiedades pequeñas o medianas (que no excedan de 500 hectáreas de primera clase o sus equivalentes en otras clases más la reserva forestal respectiva) a los fines de la Reforma Agraria, es decir, a ser excluidas de los procedimientos expropiatorios que autoriza dicha Ley.^{58a}

58a. Art. 21, inc. e), primer párrafo, L.R.A.

b. Derecho del propietario expropiado a señalar las tierras que se reserve⁵⁹. Este derecho no recaerá jamás en campesinos pobres.

c. Derecho a exigir que el IAN promueva la formación de colonias - hortícolas, lecheras, avícolas y similares en las proximidades de los centros de población y a que impulse en las regiones más alejadas la organización de colonias extensivas para producción agrícola, lechera o ganadera, a todo lo - cual viene obligado.⁶⁰

d. Derecho a exigir que el IAN organice, en la medida de lo posible, en las colonias individuales, cooperativas para el mayor aprovechamiento de los factores que intervienen en la producción, distribución y consumo.⁶¹

e. Derecho de los trabajadores de un área cercana a centros de producción extensiva a exigir que el IAN organice colonia de economía auxiliar en esas zonas y a ser radicados en esas colonias con sus familias.⁶²

f. Derecho de las personas que reúnan ciertos requisitos básicos a que se les adjudiquen parcelas de tierra, denominadas por la ley "unidades agrícolas-familiares".⁶³

g. Derecho a exigir que se respete el orden señalado en la ley para la adjudicación de las unidades agrícolas-familiares,⁶⁴ que se realice el concurso de selección dispuesto en la ley y se respeten las reglas señaladas en ésta para dicho concurso.⁶⁵

59. Art. 21, inc. e, último párrafo, L.R.A.

60. Art. 46, L.R.A.

61. Art. 47, L.R.A.

62. Art. 49, L.R.A.

63. Art. 51, L.R.A., donde también se señalan esos requisitos

64. Art. 52, L.R.A.

65. Art. 53, L.R.A.

h. Derecho a exigir que se ofrezca públicamente el saldo de las unidades agrícolas no adjudicadas ni reservadas y a que se haga una selección entre quienes la soliciten, reúnan los requisitos básicos señalados en la ley y tengan preferencia legal a fin de adjudicarles dichas unidades sobrantes.⁶⁶

i. Derecho a exigir que se notifiquen las adjudicaciones a los beneficiarios y a que, si éstos no se presentan a suscribir los contratos respectivos se deje sin efecto la adjudicación y se haga otra en favor del solicitante que le siga en orden de mérito.⁶⁷

j. Derecho de los adjudicatarios a las ventajas y beneficios que les corresponden y aparecen especificados en la ley.⁶⁸

k. Derecho de los adjudicatarios a exigir que el IAN celebre con cada uno de ellos un contrato de usufructo y promesa de venta en el que sean incorporados todos los derechos de aquéllos, que señala la ley.⁶⁹

l. Derecho de los adjudicatarios a que el precio de las unidades agrícolas familiares se determine conforme a las reglas que señala la ley.⁷⁰

ll. Derecho de los adjudicatarios a que las amortizaciones del precio que debe pagar se paguen por semestres o anualidades y a que venzan en las épocas de mayores ingresos de aquellos.⁷¹

m. Derecho de los adjudicatarios a que el título definitivo de dominio se otorgue en su favor cuando se cumplan las condiciones señaladas en la ley.⁷²

66. Art. 56, L.R.A.

67. Art. 57, L.R.A.

68. Art. 58, L.R.A.

69. Art. 61, L.R.A.

70. Art. 62, L.R.A.

71. Art. 63, L.R.A.

72. Art. 67, L.R.A.

n. Derecho de la sucesión del adjudicatario al importe de la liquidación que deberá practicarse en el caso de no haberse otorgado aún el título de dominio en favor del causante y se está en alguno de los casos señalados en la ley en que debe practicarse esa liquidación y a que se adjudique - por sorteo entre los interesados con derecho a participar en el mismo.⁷³

ñ. Derecho del adjudicatario a la inembargabilidad e inejecutabilidad de las tierras que le fueron adjudicadas por el IAN.⁷⁴

o. Derecho del adjudicatario y sus herederos en ciertos casos, a la devolución de las sumas amortizadas y al pago de las mejoras autorizadas menos, en este último caso, el importe de lo que se adeudare al IAN⁷⁵ y a que se les conceda audiencia para el justiprecio de las mejoras.⁷⁶

p. Derecho de los adjudicatarios a la exención de toda carga pública y de que los terrenos adjudicados sean considerados patrimonio familiar rural y a que se le apliquen las disposiciones de la ley de asignaciones forzozas testamentarias.⁷⁷

q. Derechos del arrendatario y aparcerero reconocidos en la ley y los reglamentos que de ella se dicten y a que no se le exijan prestaciones personales o el pago de la renta en trabajo.⁷⁸

r. Derecho de los pequeños agricultores a que se le den en arriendo ciertas tierras.⁷⁹

73. Art. 72, L.R.A.

74. Art. 74, L.R.A.

75. Art. 76, L.R.A.

76. Art. 77, L.R.A.

77. Arts. 82 y 83, L.R.A.

78. Art. 82, párrafo segundo, L.R.A.

79. Art. 97, L.R.A.

rr. Derecho de los pequeños propietarios rurales a que el IAN les declare constituídas sus tierras en patrimonios familiares rurales.⁸⁰

s. Derecho de los campesinos a que el IAN les apruebe la constitución de cooperativas agrícolas que constituyan.⁸¹

t. Derecho de toda nueva agrupación de población rural a que se le construye una escuela; de los poblados y caseríos ya existentes a que se incremente la construcción de escuelas y derecho de los familiares y -- trabajadores que en número no menor de quince vivan en una hacienda en que no exista escuela cercana, a: 1) que se les construya una escuela bajo la dirección del Instituto Nicaraguense de la Vivienda con los materiales que existan en la hacienda y 2) a que el dueño aporte gratuitamente esos materiales y la parcela en que se edifique la escuela.⁸²

La mayor parte de los derechos enumerados en los párrafos "a" a "t" que preceden no han sido reconocidos o ejercitados debido a que el IAN ha concentrado sus esfuerzos en los programas de titulación (aunque con las limitaciones antes apuntadas) de precarismo y de colonización y a no existir quienes los reclamen por ignorancia de los campesinos pobres a quienes esos derechos benefician y, sobre todo por falta de Abogados que reclamen esos derechos.

Una campaña de alfabetización jurídica entre los campesinos pobres es absolutamente necesaria para que esos derechos signifiquen algo en la esfera de la realidad. Concientizar al campesino de los derechos que le corresponden es la primera labor a realizar. El agrupar a esos campesinos con los

80. Art. 97, L.R.A.

81. Art. 111, L.R.A.

82. Arts. 116 y 121, L.R.A.

demás vecinos de caseríos de zonas rurales en asociaciones comunitarias rurales debía ser el próximo paso. Dichas asociaciones servirían para cooperar con los Abogados del campesino pobre en la divulgación y defensa de sus derechos y "la ejecución y operación de actividades que promuevan el proceso de desarrollo social, cultural y económico de la localidad".⁸³ Y, coincidiendo con las actividades anteriores, dichos abogados deben reclamar los derechos antes apuntados y estudiar y sugerir los medios para hacerlos efectivos.

B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS

1. Derechos Laborales (Trabajadores y Colonos).

Para la protección y defensa de los derechos de esta clase vinculados a los trabajadores rurales y colonos solamente existen los Inspectores Municipales del Trabajo y sus superiores los Inspectores Departamentales y el Inspector General del Trabajo. Hay Inspectores Municipales en Municipios de la República. Dichos inspectores radican en las cabeceras municipales respectivas y tienen que abarcar el área urbana y la rural. La enormes distancias que tendrían que recorrer y la falta de facilidades de transporte limitan extraordinariamente sus posibilidades de inspección de las áreas rurales. De hecho, en lo rural, se limitan a investigar las infracciones de leyes laborales que se les denuncien, en la medida de sus limitadas posibilidades. Además los deberes de su cargo lo obligan a la mayor objetividad e imparcialidad.

83. Véase el proyecto de ley redactado por el Dr. Germán Sánchez, del Departamento Jurídico de INVIERNO, creando este tipo de asociaciones. Llamamos la atención de que éstas no son propiamente las organizaciones campesinas cuyo fin primordial es impulsar el proceso de reforma agraria pero podrían servir a los fines apuntados en el texto.

Los grandes finqueros cuentan, por otra parte con magníficos Abogados y gran influencia y los infelices trabajadores rurales, que no ven como una -- muy ocasional visita del Inspector Local de Trabajo pueda cambiar permanentemente las estructuras que lo oprimen, no prestan, por falta de fe o por temor, mayor cooperación a aquéllos. Por último, haría falta una más rígida y frecuente inspección de los Inspectores locales para asegurar su probidad y diligencia en el desempeño de sus funciones.

Respecto a los Abogados de los Trabajadores del Ministerio del Trabajo cabe repetir aquí que no existen en once de los diez y seis departamentos de la República, que otros cuatro departamentos tienen un solo Abogado del Trabajador (o más bien, valga la frase, medio abogado porque trabajan medio día) y que solo dos departamentos tienen dos Abogados de los antes mencionados (o mejor, uno por departamento si se tiene en cuenta que también trabajan medio día). En los lugares donde existen, los trabajadores del área urbana ocupan casi toda la atención de dichos Abogados. Todo esto, sumado a las deficiencias en el trabajo de éstos que se apuntaron en otro lugar de este trabajo ⁸⁴ hace que, prácticamente los trabajadores del área rural, salvo casos rarísimos, estén desprovistos de todo asesoramiento y defensa legal de sus derechos como tales.

En cuanto a las demás Autoridades del Trabajo damos aquí por reproducido lo que se expresó en el Capítulo II. ⁸⁵

84. Supra, sección II-B-2-b.

85. Supra, sección II-B-2-a.

2. Titulación de Tierras y Títulos Supletorios

El IAN es el único organismo con facultades para titular tierras, con excepción de la titulación supletoria, confiada a los Juzgados de lo Civil.

a. Nacionales

Los ocupantes de tierras nacionales pueden acudir, al IAN, como - antes se dijo,⁸⁶ para obtener título gratuito hasta 50 hectáreas y oneroso, mediante compra, del exceso "si estuviese racionalmente cultivado o explotado".⁸⁷ Sin embargo, este procedimiento legal tiene en la práctica numerosos inconvenientes que ahuyentan a la mayor parte de los campesinos a quienes pudiera beneficiar. El primero de ellos consiste en que, en lugar de expedírsele el título de inmediato, se le fuerza a suscribir con el IAN un contrato de arrendamiento con opción de compra. En dicho contrato el precio que debe pagar por la tierra, que es el costo de la medición más el precio fijado por tasación de expertos en cuanto al exceso de cincuenta hectáreas, se hace representar por tres o más anualidades de renta, quedando obligado el IAN a traspasar el dominio al arrendatario si cumple con su pago puntual. Esto significa que el poseedor que se tiene y es tenido por sus vecinos, como propietario tiene que rebajar su categoría y pasar a ser un mero arrendatario. El poseedor teme, además, ser desalojado por el IAN si no puede cumplir puntualmente con su obligación del pago de la renta-precio. Y en más de una ocasión ha ocurrido que, después de completarse su pago el IAN ha confesado que no puede transmitir la propiedad al - titular porque el Estado aún no ha traspasado su dominio al IAN y aquél se - ha visto obligado a esperar casi dos años más a que el IAN adquiriera la propiedad de la tierra para entonces traspasarla al titular-arrendatario-comprador. Es decir, existe el peligro de comprar y pagar al IAN tierras que no le pertenecen.

86. Supra, sección IV-A-3-b.

87. Art. 28, L.R.A.

Otro grave inconveniente son los costos de esta titulación que debe pagar el poseedor. Ellos incluyen la mensura del terreno por la que se suele cargar diez córdobas por manzana, más el precio de la tierra en exceso de cincuenta hectáreas, más los gastos legales (notariales y de inscripción en el Registro, que se cobra muy por encima de lo que autoriza el Arancel).- Otros gastos son los ocasionados por numerosos viajes y gastos de estancia en Managua en que es necesario incurrir por varias razones. Una, que las Delegaciones locales del IAN tienen facultades muy limitadas que no incluyen las referentes a la titulación, que están reservadas a la Oficina Central en Managua. Otra, que los Abogados del IAN y los Notarios que autorizan las escrituras están en Managua, donde también se conservan (en el IAN y el Catastro) todos los datos referentes a la mensura. "Si los interesados no gestionan personalmente la titulación ésta duerme el sueño de los justos" fue una de las varias expresiones sobre la misma idea que oímos de Abogados de pueblos alejados de la capital. Todo esto supone que solamente los campesinos más ricos y sofisticados o más influyentes son los que pueden afrontar esos gastos y tener la posibilidad de hacer las gestiones requeridas para lograr la emisión de sus títulos.

Otro inconveniente práctico de la titulación de tierras nacionales ocupadas es que los poseedores son reacios a aceptar las limitaciones que el IAN les impone en el título, idénticas a las de los beneficiarios de los programas de reparto de tierras o "adjudicatarios de unidades agrícolas familiares",⁸⁸ que se insertan en todos los títulos de propiedad que otorgue el Instituto, a saber:

88. Este es el lenguaje usado por la L.R.A., entre otros lugares, en la Sección Primera de su Capítulo V.

a) Prohibición de fraccionar la propiedad salvo que el Instituto lo autorice, por razones de orden técnico o de interés general.

b) Prohibición de enajenar el dominio sin autorización del Istituto, el que no podrá negarla cuando el nuevo adquirente propuesto llene los requisitos señalados en la Ley de Reforma Agraria para ser adjudicatario de unidades agrícolas-familiares.

c) Cláusula resolutoria por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, sus reglamentos o el contrato de compra venta con opción.⁸⁹

Por último, los títulos del IAN tienen el inconveniente práctico de no ser aceptados por los Bancos para la concesión de crédito a sus tenedores quizás debido a ignorancia del personal de las sucursales, locales o a las limitaciones y restricciones antes expresadas.

b. Ejidales, del Dominio Privado del Distrito Central o los Municipios o de Particulares

Respecto a la titulación de tierras ejidales o del dominio privado del Distrito Nacional o los Municipios y de tierras de particulares ocupadas por precaristas son válidas las observaciones hechas en la sección que precede respecto a las nacionales, con modalidades específicas. En primer lugar, que ninguno de los ocupantes de aquéllas tiene derecho a exigir que el IAN les expida título de dominio⁹⁰ pues éste no tiene el control de dichas tierras, ni lo tiene el Estado, que, por tanto no puede traspasárselas. Además,

89. Art. 69, L.R.A.

90. Art. 30, párr. primero, L.R.A.

la Ley de Reforma Agraria solamente obliga al IAN a "procurar" la legalización de la situación de aquéllos.⁹¹ Y, en segundo, que, en caso de expedirse títulos a los ocupantes de las tierras antes aludidas no mayores de cien hectáreas serían gratuitos porque hasta la medida del terreno se carga al propietario, que puede añadirla al costo del terreno, que pagaría el IAN en bonos o a plazos en dinero efectivo.⁹²

c. De Comunidades Indígenas

La titulación a los poseedores a título de arriendo de estas tierras corresponde al IAN, que debe seguir el procedimiento descrito en este propio capítulo.⁹³ Dichos poseedores tendrán que pagar el precio que se fije a esas tierras por el procedimiento de peritaje establecido en la L.R.A. que se entregará a la comunidad o a la cooperativa en que aquella se transforma.⁹⁴

El IAN no ha realizado tarea alguna en esta materia ni tampoco ha demandado a los poseedores de esas tierras que no tienen título legítimo, ni usado por tanto, la representación de las comunidades indígenas que le concede, a los efectos de los juicios que debe promover con ese fin, la L.R.A.⁹⁵

Los Servicios Legales gratuitos para el campesino pobre pudieran cooperar con el IAN para hacer posible que éste cumpla con esas obligaciones.

91. Id.
92. Id., párr. cuarto, L.R.A.
93. Sección IV-A-3-d.
94. Art. 86, L.R.A.
95. Art. 87, L.R.A.

d. A los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares

Respecto a los ocupantes de terrenos nacionales que carecen de título el IAN procede a instancias de parte y no de oficio. En la distribución de tierras y otorgamiento de títulos a los beneficiarios de repartos de tierras en unidades agrícolas familiares el IAN procede de oficio⁹⁶ pero las personas interesadas deben solicitar ser incluidas entre los beneficiarios y probar que reúnen las condiciones para serlo. En estos aspectos los Servicios Legales gratuitos para los campesinos pobres pudieran auxiliarlos de modo que se asegure el cumplimiento de los preceptos de la Ley de Reforma Agraria y no influyan en la selección de adjudicatarios el favoritismo, la discriminación u otros factores que no sean los enumerados en la ley.

e. Títulos espurios creados para evitar las dificultades e inconvenientes de la titulación legítima

En vista de las dificultades e inconvenientes de los procedimientos legítimos de titulación descritos en las secciones precedentes y, ante la necesidad de titular sus fincas, los poseedores de tierras nacionales, ejidales y de comunidades indígenas recurren frecuentemente a un subterfugio. Este consiste en simular una deuda entre el titulante como acreedor y otra persona de su confianza como deudor o entre una persona que desea comprar la tierra, como acreedor y el poseedor de la tierra como deudor. El supuesto acreedor demanda entonces al supuesto deudor, que se allana a la demanda o no se opone a ella y señala como bien suyo embargable la finca que se pretende titular por este medio, sobre la cual se sigue el procedimiento de apremio. Finalmente el Juez, en representación del "deudor" otorga escritura de venta judicial en

96. Arts. 51 a 57, L. R. A.

favor del "acreedor" demandante. La intervención del Juez y del Notario dan una apariencia de legalidad al título, que se refuerza si, como es frecuente, logra inscribirse en el Registro de la Propiedad no obstante su nulidad. Desafortunadamente estos títulos espurios tienen en la práctica mayor aceptación que los del IAN y logran el crédito bancario que se niega a los otorgados por dicho Instituto. Lo anterior es un argumento más en favor de un vasto programa de titulación de tierras que debe ser ajeno al de Servicios Legales gratuitos por las razones apuntadas más arriba.⁹⁷

f. Títulos supletorios

La titulación supletoria no se emite sino a instancias de los interesados que puedan pagar un Abogado que se encargue de promover el procedimiento y seguirlo hasta su total terminación, los gastos de citaciones, de publicación de tres edictos en La Gaceta y de inscripción en el Registro.⁹⁸

No existe, pues, quien ayude a los campesinos pobres en esta materia, que pudiera ser una de las tareas de los Servicios Legales gratuitos.

3. Conservación y Restitución de la Posesión; Precarismo

Tampoco existe servicios gubernamentales de asistencia legal al campesino pobre en los problemas legales originados por perturbaciones en la posesión o desalojos totales o parciales que pudieran remediarse con los procedimientos sumarios establecidos en el Código Civil para la conservación y la

97. Supra, sección III-A-3-g.

98. Sobre sus otros inconvenientes véase la sección III-A-4.

restitución de la posesión. Sin embargo, en el caso de precaristas o "paracaidistas" el IAN interviene en la forma y con las limitaciones que antes se explicó. Estimamos que la asistencia legal a esos poseedores sería una de las tareas propias de los Servicios Legales gratuitos para los pobres del campo.

4. Crédito Agrícola

No existe servicio alguno de asistencia legal en esta materia lo que se explica porque de hecho el campesino pobre (salvo el programa de crédito rural de INVIERNO) están de hecho excluidos del crédito agrícola.

5. Arrendatarios y Aparceros

Tampoco reciben asistencia legal alguna. Es cierto que los preceptos de la L.R.A. que los protegen son escasísimos pero tal asistencia podría ir desarrollando un cuerpo de doctrina y fallos que pudieran aplicar en favor de dichos arrendatarios de tierras rústicas y aparceros los preceptos sobre la materia contenidos en el Código Civil.

En esta materia los Servicios Legales gratuitos para el campesino deberían proponer una legislación adecuada que proteja a dichos arrendatarios y aparceros.

6. Otros Derechos

Casi todos los demás derechos reconocidos en favor del campesino por la L.R.A. son concedidos o reconocidos por el IAN como una especie de Tribunal Administrativo Agrario. La asistencia legal a los pobres del campo es indispensable para contrarrestar la que se presta a los campesinos más ricos e influyentes por los Abogados que ellos contratan.

CAPITULO IV

LA MUJER

(Y EN ESPECIAL LA MUJER POBRE)

Sección	Página
A. DERECHOS	
1. <u>En la Constitución</u>	121
a. Reconocimiento implícito de su igualdad con el hombre	121
b. Principio de no discriminación en el trabajo por razón de sexo	125
2. <u>En los Tratados</u>	126
a. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la Mujer que han sido ratificados por Nicaragua	126
3. <u>En la Legislación Laboral</u>	128
a. Normas protectoras de la Mujer	128
b. Normas sobre servicios domésticos y el trabajo a domicilio	129
4. <u>En la Legislación de Seguridad Social</u>	130
a. Derechos de la concubina e hijos ilegítimos ...	130
b. No generación de pensión de viudez	131
5. <u>En el Código Penal</u>	132
a. Adulterio y amancebamiento	132
b. Atenuantes y agravantes relacionados con la mujer. Protección de la mujer como víctima del delito	133

Sección	Página
6. <u>En la Legislación Civil</u>	135
a. Plena capacidad de la mujer	135
b. Edad y prohibiciones para contraer matrimonio	135
c. Matrimonio y uniones maritales extralegales de hecho	136
d. Domicilio de la mujer y obligación de los cónyuges a vivir juntos	138
e. Derecho a alimentos derivados del matrimonio, la separación, el divorcio y el concubinato...	139
f. La infidelidad como causal de divorcio	142
g. Patria potestad	143
h. Derecho a alimentos de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales	144
i. Investigación de la paternidad y maternidad...	145
j. Herencia y sociedad de hecho	146
B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS	
1. <u>Organización y Procedimientos Judiciales</u>	147
2. <u>Oficina de la Mujer del Ministerio de Trabajo</u>	148
a. Creación y funciones	148
b. El Bufete Popular de la Oficina de la Mujer...	148
i. Descripción	148
ii. Problemas	149
iii. Naturaleza y frecuencia de los casos atendidos por este Bufete	152
3. <u>Oficina de Protección a la Familia del Ministerio del Trabajo</u>	155

IV

LA MUJER

(Y EN ESPECIAL LA MUJER POBRE)

A. DERECHOS

1. En la Constitución

a. Reconocimiento implícito de su igualdad con el hombre

La vigente Constitución Política de Nicaragua no contiene precepto alguno que declare expresamente la igualdad del hombre y la mujer o que condene la discriminación por razón del sexo. Sin embargo, tales declaraciones y condena deben considerarse implícitas en el Artículo 37 de la Constitución que dispone:

"Todos los nicaraguenses son iguales ante la ley. En Nicaragua no se reconoce privilegio alguno por razón de nacimiento, condición o raza, ni por otra causa que no sea la capacidad y la virtud."

Las últimas palabras de dicho precepto constitucional: "ni por otra causa que no sea la capacidad o la virtud" niegan la posibilidad de privilegios por razón de sexo, que es una causa ajena a la capacidad y la virtud y por tanto condena cualquier discriminación basada en el sexo.

Desafortunadamente no se ha usado este fundamento constitucional para lograr, por medio del recurso de inconstitucionalidad, la declaración de invalidez de numerosos preceptos legales, aún vigentes, que discriminan contra la mujer y mantienen privilegios en favor del varón por el solo hecho de ser tal. De ellos nos ocuparemos después en el curso de este informe. Pero

sentemos desde ahora que una de las actividades de los Abogados que laboren en los Servicios Legales gratuitos a la mujer pobre debía ser el uso del recurso de inconstitucionalidad para eliminar de la legislación vigente en Nicaragua las normas que aún consagran tales privilegios en favor del hombre y discriminan en contra de la mujer.

Esta labor no será fácil dado el espíritu conservador de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia en esta materia, claramente evidenciada en sus dos recientes dictámenes sobre proyectos de ley que les fueron sometidos por la Cámara de Diputados y que estaban inspirados en el deseo de otorgar a la mujer iguales derechos que al hombre.

El primero de esos dictámenes fue emitido por la Corte Suprema el 22 de julio de 1977 y se refería a un proyecto de ley encaminado a suprimir los artículos del Código Penal, del Código Civil y del Código de Procedimiento Civil que castigan de modo muy distinto (por ejemplo, un solo acto de infidelidad de la mujer basta para aplicarle el castigo, no así en el caso del marido) y producen efectos civiles y procesales totalmente diferentes a la infidelidad del marido y de la mujer casada que es quizás la discriminación más odiosa que cuantas subsisten en el Derecho nicaraguense (de lo que después nos ocuparemos). La igualdad que se trataba de alcanzar en ese proyecto de ley no consistía en la imposición de sanciones del orden penal, civil o procesal idénticas para el marido y la mujer, sino la supresión total de esas sanciones. Pues bien, la mayoría, integrada por cinco Magistrados, expresó objetivamente argumentos de orden doctrinal en pro y en contra de la supresión sin

manifestarse su opinión en favor de unos ni de otros y se limitó a expresar fríamente que "no tenían objeciones que hacer" a la supresión intentada en el proyecto. Los restantes cuatro Magistrados expusieron multitud de razones en contra del proyecto y en favor de que se mantuvieran en vigencia las disposiciones legales apuntadas sin modificación alguna. Y en el enjundioso razonamiento y detallado análisis de esos preceptos que hicieron la mayoría y la minoría, ni uno solo de los nueve Magistrados creyó importante aludir siquiera a la enorme y obvia discriminación que ellos contienen.

El segundo dictamen, de fecha 27 de agosto de 1977 se refirió a un proyecto de ley para que la patria potestad de los hijos habidos dentro del matrimonio fuera compartida por el padre y la madre y no concedida exclusivamente al padre como disponen los Artículos 245, 246, 248, 258 y 260 del Código Civil vigente. En ese dictamen la mayoría de la Corte Suprema se manifestó en favor de que se continuara reservando al padre la totalidad de los derechos de patria potestad, con exclusión de la madre, salvo en los casos de faltar aquél o hacerse indigno de ejercer esos derechos. Solamente la minoría de cuatro Magistrados votó en favor de recomendar la aprobación del proyecto.

Es dable pensar que, si la Corte Suprema es renuente a los cambios apuntados, que eliminarían, por la vía legislativa, preceptos discriminatorios contra la mujer, mucho más lo sería si se tratara de eliminarlos por la vía de la inconstitucionalidad. El dictamen de 14 de enero de 1974 que recomendó la aprobación de un proyecto de ley, que después se convirtió en la ley¹ modificando el artículo 273 del Código Civil y concediendo a la

1. Decreto No. 327 de 11 de febrero de 1974.

madre la patria potestad de los hijos habidos fuera del matrimonio y reconocidos por el padre fue, sin embargo, más progresista y justo en favor de los derechos de la mujer. Además, puede servir de aliento la división de la Corte en estas cuestiones en una mayoría de cinco contra una minoría de cuatro ya que es fácil alterar ese balance adverso y lograr la aceptación de tesis antidiscriminatorias las que, hay que reconocer, no fueron directamente planteadas.

En algunos casos pudiera hacerse uso del recurso de amparo concedido por violación de la Constitución o de las leyes constitucionales y por inconstitucionalidad de una ley, tratado o decreto que se refiera a asuntos no ventilables ante los Tribunales de Justicia, al ser aplicados en caso concreto a cualquier persona, en perjuicio de sus derechos, o cuando causen perjuicios por el solo hecho de su promulgación.² El precepto que habría que alegar como infringido sería el artículo 37 de la Constitución que garantiza la igualdad ante la ley.

La dificultad práctica de lograr mediante acciones judiciales el objetivo de eliminar del Derecho nicaragüense los preceptos discriminatorios contra la mujer por la vía de la inconstitucionalidad o del recurso de amparo plantea la necesidad de que los Abogados que presten servicios legales a las mujeres pobres se dediquen a una campaña de divulgación jurídica, movilicen a las mujeres primero y a la opinión pública después, concienticen en esta materia a los Abogados y al Poder Judicial y lleven al Congreso y al Ejecutivo el clamor popular reclamando la igualdad plena y total de la mujer y el hombre ante la ley y la derogación de cuantos preceptos se opongan o disminuyan esa igualdad.

2. Ley de Amparo de 25 de octubre de 1974, Art. 1.

- b. Principio de no discriminación en el trabajo por razón del sexo. Privilegios reconocidos a favor de la mujer.

El principio de no discriminación por razón del sexo aparece también implícitamente reconocido en el inciso 4 del Artículo 105 de la Constitución Política que garantiza a todos los trabajadores:

"4) Un salario igual para igual trabajo prestado con idénticas condiciones de eficiencia"

por lo que en igualdad de condiciones no es lícito pagar menos a la mujer que al hombre por trabajos idénticos.

El principio "salario igual para igual trabajo" se viola en la práctica en perjuicio de la mujer. Es frecuente que los empleadores establezcan categorías de salario según se trate de un empleado varón o una empleada mujer y paguen menos a ésta.³

Esto demuestra la necesidad de que sean Abogados dedicados exclusivamente a la defensa de los derechos de la mujer y por tanto con sensibilidad para percibir estos problemas y determinación para luchar por resolverlos, los que se ocupen de estas cuestiones laborales.

La propia Constitución Política contiene otras disposiciones que sí establecen trato distinto por razón del sexo pero en favor de la mujer y de la mujer madre, basadas en las diferencias biológicas entre seres humanos y se contienen en el mismo Artículo 105 antes citado, incisos 8 y 10, que garantizan a los trabajadores:

- "8) La regulación especial del trabajo de las mujeres y niños;
10) El reposo de la mujer embarazada por un lapso no menor de veinte días antes del parto y de cuarenta después. Este reposo le será pagado por el patrono a cuyo servicio se encuentra siempre que le hubiere trabajado seis meses continuos".

3. Borge de Sotomayor, Amelia, Nicaragua, La Condición Legal de la Mujer y su Situación de Hecho, (TUFTS University, Medford, Massachusetts, mimeo, 1975) p.12, 79.

La diferencia que se acepta, es pues la dirigida a la protección de la mujer como ser humano que biológicamente se reputa más débil colocándola en el mismo plano de los menores. Tal equiparación con los menores (ampliamente consagrada en el Código del Trabajo) como después se verá, es sin embargo considerada inferiorizante por algunas feministas.⁴

La labor a realizar con respecto a este tratamiento inferiorizante será promover en la primera oportunidad un Seminario o Panel que proponga a la Cámara de Diputados otra redacción del antes transcrito inciso 8 del Artículo 105 de la Constitución e iniciar el procedimiento de reforma que elimine esa equiparación inferiorizante y modificar en la misma forma el Código del Trabajo. En ningún caso debe suprimirse esa regulación especial que no debe estar inspirada en una "protección" inferiorizante, sino en la necesidad de contemplar situaciones específicas en que la naturaleza coloca a la mujer madre. Se trata, más que nada, de un problema de redacción y de usar un lenguaje que no menoscabe la dignidad de la mujer ni el principio de igualdad de los sexos ante la ley.

2. En los Tratados

a. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la Mujer que han sido ratificados por Nicaragua

El Derecho Laboral nicaraguense nació con la promulgación de los convenios de la Oficina Internacional del Trabajo, ratificados por Nicaragua en 1934 y por tanto convertidos en Leyes de la República. Dichos convenios protegen a la mujer trabajadora y a los niños, quienes fueron los primeros en obtener la protección jurídica de esta rama del Derecho.

4. Palacios Hernández, María Helena y Núñez de Escorcía, Vilma, Algunas Reflexiones de la Problemática Socio-Jurídica de la Mujer en Nicaragua, (Asociación de Mujeres Universitarias de Nicaragua, León, Nicaragua, mimeo, 1975), p.29, 31.

Actualmente continúan vigentes y están incorporados a los Artículos 122 al 130 del Código del Trabajo. En lo relativo al trabajo de la mujer solo se cumple el Convenio No. 3 que se refiere al empleo de las mujeres antes y después del parto y no el Convenio No. 4 que prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres, prohibición que no aparece en ningún precepto de las leyes nicaraguenses.⁵

En octubre de 1967 se ratificaron por el país los Convenios 100 y 101 de la Organización Internacional del Trabajo relativos a Igualdad de remuneración y no discriminación (en el empleo y ocupación), los que están en plena vigencia.

El tener los tratados una jerarquía superior a las leyes ordinarias (aunque inferior a la Constitución) confiere una jerarquía a estos Convenios que es posible usar para alegar la invalidez de preceptos legales que los contradigan e incluso para usarlos como Derecho Positivo de aplicación inmediata en beneficio de la mujer trabajadora. Esta puerta debe ser abierta por los Abogados que se encarguen de la defensa de los derechos de la mujer pobre, más que por los Abogados que tenga a su cargo la defensa de los derechos de los trabajadores en general.

5. La ratificación tuvo lugar por ley de 26 de febrero de 1934. Dichos convenios fueron publicados en La Gaceta, No. 206 el 13 de septiembre de 1934, Sandino Arguello, Rodolfo, Compendio de Derecho del Trabajo Nicaraguense. (Universidad Centroamericana, Managua, 1970), p.75 a 77 y 253.

3. En la Legislación Laboral

a. Normas protectoras de la mujer

El Código del Trabajo vigente contiene disposiciones protectoras de las mujeres aunque incurra en el mal gusto de equipararlas a los menores - al incluir a unas y otros en un mismo Capítulo (el I del Título III) bajo el rubro común "Del Trabajo de los Menores y de las Mujeres" y hasta de posponer éstas a aquéllos.

El lenguaje del Artículo 126 de dicho Código que prohíbe ocupar a mujeres en trabajos mineros subterráneos o en faenas calificadas como "superiores a sus fuerzas o peligrosas para las condiciones físicas o morales de su sexo", trata a la mujer como más débil física y moralmente y necesitada de una protección análoga a la de los menores. La fortaleza física y moral debía medirse en cada caso, atendiendo a las condiciones de cada persona y no presumiendo que todos los hombres deben ser fuertes y todas las mujeres débiles.

Este artículo, lejos de defender a la mujer, sirve para excluirla de trabajos que podría desempeñar, sobre todo cuando el uso de maquinarias pesadas permite realizar trabajos fuertes con muy poco esfuerzo. Por otra parte, las condiciones de carácter de muchísimas mujeres les permiten realizar ciertos trabajos con tanta inmunidad moral como la de hombres igualmente dotados.

Los subsiguientes preceptos del mismo Código prohíbe el empleo de las mujeres grávidas en trabajos que requieran esfuerzos físicos considerables,⁶ exige que en los centros de trabajo que empleen treinta o más mujeres se acondicione un local donde las madres puedan amamantar a sus hijos,⁷

6. Art. 127, C.T.

garantiza el derecho al reposo antes y después del parto⁸ y prohíbe despedir a las trabajadoras por causa de embarazo o lactancia.⁹ Desgraciadamente es estos preceptos se infringen frecuentemente¹⁰ lo que debe dar ocupación a los Abogados de la mujer y de los trabajadores en general.

b. Normas sobre Servicios Domésticos y el Trabajo a Domicilio

Otros preceptos del Código del Trabajo que interesan a la mujer son los relativos a los servicios domésticos¹¹ y al trabajo a domicilio¹² en que casi todas las personas empleadas son mujeres. Aún cuando dichos preceptos son bastante benignos para los empleadores (por ejemplo, autorizan, en el caso de servicios domésticos una jornada diaria de 14 horas) es aquí (y en los trabajos en el campo) donde más infracciones de las leyes laborales se cometen debido a la dificultad de inspección por parte del Ministerio del Trabajo, a la ignorancia y mayor indefensión de los que desempeñan esas labores y al hecho de contratarse y pagarse sin documentación alguna. Derechos tales como el de asistir a una escuela nocturna de alfabetización cuando no supieren leer y escribir¹³, el pago de descanso remunerado antes y después del parto,¹⁴ el pago de vacaciones retribuidas¹⁵, el pago de los gastos que ocasione al trabajador doméstico la curación de enfermedad contraída por contagio del patrón o de las personas que habiten su casa y de todos los salarios hasta su total restablecimiento,¹⁶ el pago del sepelio de trabajador doméstico que hubiere

8. Art. 129, C. T. La Ley Orgánica de Seguridad Social, en su Art.78, otorga a la madre que sea trabajadora asegurada un subsidio que dura todo el tiempo del reposo y asciende al 60 por ciento de la remuneración total semanal promedio. Dicho subsidio no se concede a la esposa o compañera del trabajador asegurado.

9. Art. 130, C. T.

10. Información suministrada al autor por el Dr. Sergio García Quintero, Jefe de la Comisión Nacional de Salario Mínimo del Ministerio del Trabajo.

11. Cap. II del Tít. III, C. T.

12. Cap. III del Tít. III, C. T.

13. Art. 134, párr. primero, C. T.

14. Art. 134 Párr. segundo, C.T.

15. Art. 137, párr. segundo y Art.64, C.T.

16. Art. 138. párr. segundo C. T.

trabajado un año o más al servicio del patrón¹⁷ y otros derechos similares se infringen abiertamente con entera impunidad. Asimismo se infringen las tablas de salarios mínimos que en el caso de los trabajadores del servicio doméstico conceden un sueldo diario exiguo que oscila desde 6.58 córdobas diarios en los departamentos más alejados de la capital hasta 7.23 córdobas en el Distrito Nacional de Managua y Departamentos más próximos.¹⁸ No existen tablas que fijen pagos mínimos en el caso de trabajo a domicilio. Los Abogados de la mujer que se dediquen a lo laborar tienen un campo extenso y virgen en estos sectores de trabajo doméstico y domiciliario.

4. En la Legislación de Seguridad Social

a. Derechos de la concubina e hijos ilegítimos

La Ley Orgánica de Seguridad Social, mucho más avanzada en este sentido, como después veremos, que el Código Civil, equiparan a la concubina - que hubiese hecho vida marital durante más de cinco años con el trabajador cubierto por el Seguro Social, con la esposa legítima. Asimismo equipara a los hijos ilegítimos con los legítimos. Tal equiparación está, sin embargo, sujeta a ciertos requisitos. En primer lugar no deben existir hijos legítimos ni esposa del asegurado. En segundo lugar la concubina y los hijos ilegítimos deben depender económicamente del asegurado en el momento de exigir la prestación, y en tercer lugar no debe haber al momento de exigir la prestación otras concubinas que llenen los requisitos antes expresados.^{18bis}

17. Art. 140, C. T.

18. Ministerio del Trabajo, Tabla de Salarios Mínimos de Nicaragua que regirá durante el período comprendido entre el 1o. de mayo de 1977 y el 30 de abril de 1979. (Impreso oficial, sin fecha).

18bis. Art. 111, Ley Orgánica de Seguridad Social, Decreto No.16, de 22 de diciembre de 1955.

Estas disposiciones son ignoradas por muchas mujeres que podrían reclamar estos derechos para sí y sus hijos por lo que deben ser objeto de amplia divulgación. Los Abogados de la mujer deben asistirle en lo referente a la reclamación de estos derechos y presentación de las pruebas pertinentes ante las autoridades del Instituto Nacional de Seguridad Social relativas a las circunstancias que se requieren para el reconocimiento de esos derechos.

b. No generación de pensión de viudez

El Reglamento General del Instituto Nacional de Seguridad Social discrimina a la vez contra el viudo de la mujer asegurada y contra ésta al no permitir que la última genere pensión en favor de aquél no obstante haber cotizado durante el mismo tiempo requerido por la ley de la materia para que el marido genere pensión en favor de la mujer. No basta que el viudo sea inválido y necesite la pensión. Se requiere, además que haya vivido a expensas de la mujer durante la vida de ésta.¹⁹

Tal discriminación no solamente afecta los derechos del viudo de la asegurada sino los derechos de ésta, que debía recibir, para su familia, - los mismos derechos que se reconocen en favor del hombre para generar pensión en favor de su viuda inválida sin necesidad de prueba de que ésta viviera a sus expensas durante la vida de su marido o compañero.

19. Art. 125 del Reglamento General del Instituto Nacional de Seguridad Social, Decreto No. 7 de 24 de octubre de 1956.

5. En el Código Penal

a. Adulterio y amancebamiento

El Código Penal castiga, como adulterio, la mera infidelidad de la mujer aunque ocurra una sola vez y en secreto.^{19bis} La infidelidad del marido en iguales circunstancias no es sancionada sino cuando se reúnen estas dos circunstancias: primero, ocurrir reiteradamente hasta constituir el amancebamiento y, segundo, haber sido traída la manceba a vivir en el hogar conyugal o ser tenida públicamente y con escándalo.²⁰

Queda al arbitrio del esposo iniciar el procedimiento de querrela contra la mujer para la sanción de su adulterio, desistir del procedimiento después de empezado y, si aquella es sancionada, remitir la pena en cualquier tiempo.²¹ Es decir, puede el marido sacarla de la cárcel, cuando le plazca. En cuanto al delito de amancebamiento del marido, la esposa pierde el derecho de querrellarse contra él si ha abandonado el hogar conyugal o en forma manifiesta ha tolerado el amancebamiento.²²

El Código Penal establece como pena accesoria al delito de adulterio, la pérdida de la patria potestad o guarda de los hijos del ofendido, sanción que solamente puede aplicarse a la esposa adúltera pero no al marido infiel, ya que aquella es la única que puede cometer el delito de adulterio.²³

Las anteriormente citadas son las normas que pretendió derogar el proyecto de ley a que se refirió el dictámen de la Corte Suprema de 22 de julio de 1977 y que comentamos anteriormente.^{23bis} Damos aquí por reproducidos los comentarios allí expuestos sobre las acciones que deben tomarse para lograr su derogación.

19bis. Art. 211, C.P.

20. Art. 216, C.P.

21. Art. 214, C.P.

22. Art. 213, C. P.

23. Art. 217, C.P.

23bis. Suprema Corte, IV, 1, 1

b. Atenuantes y agravantes relacionados con la mujer. Protección de la mujer como víctima del delito

No todas las normas discriminatorias de la mujer han sido dadas en su contra. Muchas están inspiradas en su protección que se estima merece como ser más débil o digna de un respeto adicional por razón de su sexo.

Esto no satisface a algunas feministas²⁴ que consideran que esta protección especial coloca a la mujer en una categoría inferior a su dignidad tal como ocurre con la atenuante general en la aplicación de las penas, que en favor de la mujer reconoce el Código de Instrucción Criminal,²⁵ que se reputa ofensiva porque la equipara el varón mayor de quince años y menor de dieciocho y al sordomudo a quienes el mismo precepto concede idéntica atenuante. Asimismo consideran ofensiva la agravante de responsabilidad criminal, en que incurre quien ejecuta el hecho con ofensa o desprecio del respeto que merece el ofendido por razón de su sexo²⁶ En este caso no compartimos la opinión de dichas feministas por cuánto las otras razones para incurrir en ese agravante son la ofensa o menosprecio del respeto que por la dignidad, parentesco, autoridad o edad merezca el ofendido. Si la equiparación al menor es ofensiva, la equiparación a quienes merezcan respeto por las circunstancias dichas es honrosa. Además ciertas maneras de hablar o actuar no son ofensivas con respecto a personas del mismo pero lo son si se trata de personas del sexo opuesto.

24. Supra, nota 3, p.41

25. Art. 604/n

26. Art. 30, inc. 20, C.P.

Algunas normas atenúan la sanción a ciertos delitos cuando son cometidos por una mujer para ocultar lo que en nuestros países se considera su "deshonra", es decir la concepción y alumbramiento de un hijo fuera del matrimonio. De este modo, el aborto probado para ocultar la "deshonra" de la mujer²⁷ y la declaración falsa en un acta de nacimiento reciben una sanción atenuada.²⁸ Por otra parte, cuando la víctima del delito es una mujer, el Código Penal aumenta la sanción al victimario en casos tales como el secuestro y plagio de una mujer o menor de catorce años.²⁹ Pero de nuevo aquí aparece la equiparación al menor por lo que las feministas rechazan esta protección especial como ofensiva.

Los delitos de violación, estupro y rapto y tráfico de personas para la prostitución, en que siempre la mujer es la víctima, reciben también sanciones severas del Código Penal.³⁰

En este campo del Derecho la actividad de los Abogados de la mujer debe dirigirse, en primer lugar, a una nueva redacción de esos preceptos en forma que dignifiquen a la mujer que tratan de proteger sin equipararla a los incapaces por razón de la edad. Y en segundo lugar, a la defensa en juicio de las mujeres que cometan alguno de los delitos apuntados.

Las Abogadas debían ser preferidas para esta misión, ya que la naturaleza de esos delitos hace embarazosa la discusión franca de las acusadas con Abogados del sexo opuesto.

27. Art. 163, C. P.

28. Art. 224, C. P.

29. Arts. 195 a 199 y 200 a 203, C. P.

30. Arts. 231 y 552, C. P.

6. En la Legislación Civil

a. Plena capacidad legal de la mujer

El Código Civil de Nicaragua data de 1904. En su tiempo significó un paso de avance en la liberación de la mujer, pues derogó la potestad marital establecida en el Código de 1871 que incluía la obediencia al marido y la necesidad de autorización del marido para que la esposa pudiera comparecer en juicio y para numerosos actos de la vida civil.

El Código de 1904 reconoce la plena capacidad legal de la mujer casada que haya cumplido 18 años de edad y de la mujer soltera a partir de la fecha en que cumpla 21 años (igual que el varón).³¹ Asimismo suprime la sociedad conyugal (o de gananciales) como régimen económico ordinario del matrimonio durante su vigencia, ya que solo existirá cuando se pacte expresamente por los contrayentes o esposos en capitulaciones matrimoniales.³² Como resultado de este cambio legislativo quedó suprimida la administración de dicha sociedad por el marido, dispuesta en el Código de 1871. El nuevo Código declaró, además, que (salvo capitulaciones en que ambos pacten otra cosa) cada cónyuge queda dueño y dispone libremente de los bienes que tenía al contraer matrimonio y de los que adquiriera durante él por cualquier título.³³ Las capitulaciones matrimoniales son rarísimas en Nicaragua.

b. Edad y prohibiciones para contraer matrimonio

En lo relativo a la edad requerida para casarse, el Código Civil permite el matrimonio del varón que ha cumplido quince años y de la mujer que ha cumplido catorce.³⁴ Respecto a la necesidad del asenso o licencia de los

31. Arts. 157, 273, 278, C.

32. Arts. 153, 154, C.

33. Art. 153, párrafo segundo, C.

34. Art. 100, C.

padres, abuelos, representantes legales o guardadores, el Código la requiere para los varones menores de veinte y un años y para las mujeres menores de dieciocho años.³⁵ En ambas reglas, el Código favorece a la mujer reconociendo que ésta madura más pronto que el hombre.

Sin embargo, en las prohibiciones para contraer matrimonio, el Código discrimina contra la mujer en dos ocasiones. La primera, al establecer la prohibición, que solamente se aplica a la mujer, de no poder contraer matrimonio sino hasta 300 días después de la disolución del matrimonio anterior, la que tiene lugar por la muerte del cónyuge, por declaración de nulidad o por divorcio.³⁶ La segunda, al imponer a la condenada criminalmente por adulterio la prohibición de contraer con su cómplice, que asimismo se aplica solamente a la mujer, porque como antes se explicó³⁷ únicamente ella puede cometer adulterio. Pero nada impide al marido, cuyo concubinato o amancebamiento haya sido declarado judicialmente, el casarse con su concubina o manceba una vez disuelto el vínculo matrimonial que lo unía a la esposa inocente.

c. Matrimonio y uniones maritales extra-legales o de hecho

En las familias pobres de Nicaragua abundan las uniones maritales extra-legales, que en algunas regiones rurales constituyen la mayoría. Esto en cuanto a las uniones estables, porque también abundan las relaciones sexuales pasajeras y el concubinato de corta duración.

35. Arts. 100, 112, inc. 1o., 118 inc. 2o., 140, C.

36. El matrimonio contraído a pesar de la prohibición es válido pero los con-
trayentes quedan sujetos a las penas que señala el Código Penal (Art.113).
Se ha dicho que la aplicación del Artículo 210 del Código Civil (que atribuye
la paternidad al primer esposo siempre que el hijo nazca dentro de los 180 días
del segundo matrimonio y de los 300 de disuelto o anulado el matrimonio anterior)
ayudaría a resolver la duda. Y que la prueba científica llamada Gravidez basta-
ría para determinar si la mujer está o no grávida y de acuerdo con ella podría
determinarse la paternidad. Supra, nota 4, p. 32, 33.

37. Supra, notas 19 y 20.

Las mujeres son víctimas de esta ausencia de validez legal de sus uniones pues son frecuentemente abandonadas y tienen que cargar con las responsabilidades de mantener y educar la prole, usualmente numerosa.

Las mujeres se convierten así en jefes de familia, dando origen al "matriarcado" que se apunta como característico de las clases más pobres.

El matrimonio puede contraerse únicamente ante el Juez del Distrito de lo Civil o Local de lo Civil:³⁸ no se permite a los sacerdotes, ministros, rabinos y otros religiosos autorizar matrimonios válidos ante la ley como se hace en otros países. Tampoco puede celebrarse matrimonio ante Notario, - como en muchas naciones, incluso del área centroamericana.³⁹

La limitación en el número de funcionarios facultados para autorizar matrimonios, la enorme acumulación de trabajo en los Juzgados, debido al crecimiento económico y demográfico y el localizarse dichos Juzgados en ciudades de cierta población hacen difícil el acceso de los pobres a la institución matrimonial.

El hecho de que la mayor parte de los campesinos y una gran cantidad de personas pobres en las ciudades y, sobre todo, en los pueblos pequeños no inscriba a sus hijos en el Registro Civil, dificulta la celebración de matrimonios, ya que la presentación de una certificación de la partida de inscripción en dicho Registro del nacimiento de cada uno de los contrayentes es la prueba usual y preferida de la edad que se requiere para la celebración del matrimonio, aunque puede suplirse por otra.⁴⁰

38. Art. 116, C.

39. Por ejemplo El Salvador y Guatemala. Veáanse los Arts. 117 C. de El Salvador; Art. 192 C. de Guatemala.

40. Art. 118, inc. 3, C.

Recomendamos que los Abogados de la mujer pobre promuevan la modificación del Artículo 116 del Código Civil para conceder a los Notarios la facultad de celebrar matrimonios. Como en Nicaragua rige el sistema de Notariado Libre, es decir, que todos los Abogados pueden ser, a la vez, Notarios, los Abogados de la mujer que ejerzan el notariado podrán llevar a cabo campañas masivas para divulgar la necesidad de convalidar las uniones ma ritales, enseñando las ventajas que esto trae aparejadas. Asimismo podrán tramitar los expedientes matrimoniales previos a la celebración del matrimo nio, y finalmente, autorizar éste y gestionar su inscripción en el Registro Civil correspondiente.

d. Domicilio de la mujer y obligación de los cónyuges de vivir juntos

El Código Civil declara al marido representante de la familia, con exclusión de la mujer, que solamente asume tal representación en defecto del marido.⁴¹ Asimismo considera como domicilio de la mujer el domicilio de su marido, aunque aquélla viva en otro lugar con el avenimiento de éste o se halle separada del marido por resolución competente si, en este último caso no se ha creado ella otro domicilio. Y aún la viuda conserva el domicilio del marido mientras no establezca otro en lugar diferente.⁴²

41. Art. 151, párr. segundo, C.

42. Art. 44, C. No obstante, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia ha reconocido, a pesar de lo establecido en dicho Art.44,C., que el domicilio de la mujer, a los efectos de determinar la competencia en el juicio ordinario de divorcio, es el que ella se ha formado con independencia del que le corresponde al marido. Pueden consultarse las resoluciones siguientes: S. 12 m. del 7 de octubre de 1938, B. J., p.10328; S. 11 a.m. del 28 de julio de 1939, B. J. p.10630; S. 10:30 a.m. del 2 de abril de 1940, B. J.,p.10881; S. 12 m. del 11 de septiembre de 1941, B. J.,p. 11369; S. 10:30 a.m. del 21 de septiembre de 1948, B. J.,p.14413; S. 12 m. del 30 de julio de 1954, B. J., p.17073; S. 8:45 a.m. del 24 de febrero de 1958, B. J., p.1881; S. 10:30 a.m. del 11 de mayo de 1958, B. J., p.1881; S. 10:30 a.m. del 11 de mayo de 1962, p.201; S. 11 a.m. del 18 de agosto de 1967, B.J., p.162. En estas resoluciones la Corte se inclina a favor de la igualdad del hombre y la mujer y se aparta la tesis anterior, establecida en S. de las 12 m. del 2 de diciembre de 1930 B. J., p.7633, que sostenía que en caso de divorcio el domicilio del marido determina la competencia.

Se impone a ambos cónyuges la obligación de vivir juntos pero solamente a la mujer la de seguir al marido donde quiera que éste traslade su residencia.⁴³ Sin embargo, a diferencia de la legislación anterior, prohíbe el empleo de la fuerza pública para hacer efectivos estos derechos y el que puedan ser objeto de procedimientos de policía.⁴⁴

El reglamento al Artículo 73 del Código de Trabajo⁴⁵ ha dado un tímido paso de avance en este sentido al declarar que "dados los derechos de que goza la mujer actualmente, el funcionario (Inspector del Trabajo) competente es el del domicilio de la demandante, salvo que ésta se hubiere procurado otro domicilio distinto del... conyugal por su culpa."⁴⁶ De modo que, a los solos efectos de este artículo y salvo el caso de separación debida a la culpa de la mujer, se reconoce la posibilidad de que la esposa tenga o se haya procurado otro domicilio distinto de su marido.

- e. Derecho a alimentos derivados del matrimonio, la separación, el divorcio y el concubinato.

El Código Civil establece que los cónyuges están obligados a so correrse mutuamente.⁴⁷ De las varias personas obligadas a prestar alimentos es precisamente el cónyuge el primer obligado y -salvo que esté imposibilitado para hacerlo- debe pagarlos con preferencia a cualquier pariente del alimen tario.⁴⁸

43. Art. 152, C. Solamente cesa esta obligación cuando su cumplimiento acarrea graves perjuicios a la mujer o al marido.

44. Id.

45. Contenido en el Decreto Ejecutivo No. 8, publicado en La Gaceta No. 252, de 4 de noviembre de 1964.

46. Id., Art. 24.

47. Art. 151, C.

48. Art. 288, párr. inicial e inc. 1, C.

Presentada demanda de divorcio por la mujer o el marido, el Juez puede autorizar a la mujer para que abandone el domicilio conyugal u ordenar al marido para que lo abandone.⁴⁹ Al mismo tiempo deberá señalar el Juez la pensión alimenticia interina que el cónyuge pudiente (generalmente el esposo) deba suministrar al que no tenga rentas bastantes para cubrir sus necesidades y las expensas para el pleito en las mismas condiciones.⁵⁰

En la sentencia de divorcio podrá el Juez conceder una pensión alimenticia al cónyuge inocente a cargo del culpable, únicamente si aquél la necesita por no tener buenos ingresos. Esta pensión se calculará de modo que el cónyuge conserve la posición pecuniaria que tenía durante el matrimonio y se revocará cuando deje de serle necesaria.⁵¹

En caso de separación por mutuo acuerdo o ^{judicial} sentencia judicial que se o-dene se observarán las mismas reglas, es decir, tendrá el cónyuge iguales derechos.⁵²

La unión extramatrimonial de un hombre y una mujer (a quien designaremos en lo sucesivo como "compañera") no otorga a ésta derecho a alimentos ni otros derechos civiles reservados al matrimonio formal. El Derecho - icaragüense no reconoce el matrimonio de Derecho común (common law marriage) el Derecho anglosajón, ni el matrimonio por equiparación del Derecho cubano por comportamiento del Derecho mexicano, por citar solamente tres legislaciones entre otras muchas análogas.

9. Art. 167, C.C., párr. primero.
10. Id. párr. segundo.
11. Art. 170, C.
12. Art. 186, C.

El Código del Trabajo ha invadido en esta materia el campo de la legislación civil y lo ha hecho con singular acierto al conceder a las mujeres el derecho de recibir hasta el 50 por ciento del salario de sus hijos menores de edad no casados y del salario de su marido, cuándo éste o aquéllos descuiden sus obligaciones familiares.⁵³

El precepto legal de referencia contempla tanto los casos de descuido en la manutención de la familia legítima como de la creada extramatrimonialmente. La madre de hijos menores no casados a la que éstos deban alimentos según la ley podrá reclamarlos tanto si se trata de hijos legítimos o de hijos naturales o ilegítimos. La esposa legítima tendrá derecho a reclamar alimentos de su marido haya o no tenido hijos con él aunque en el último caso podrá incluir a éstos en la reclamación.

Pero el precepto hace algo más y mucho más trascendente al conceder ese derecho a la compañera o concubina "que haga vida marital con el trabajador no casado", cuando procreare hijos que se reputen de él.⁵⁴ Es decir, la concubina de un hombre casado no tendrá ese derecho porque ello mermaría los ingresos del hogar legítimo, pero las compañeras de hombres solteros, viudos o divorciados sí gozarán de ese derecho. El Reglamento de dicho precepto⁵⁵ aclara que las mujeres que hubieren tenido hijos con el trabajador antes de que se casare con otra mujer y que se reputen de él tendrán también el mismo derecho.

53. Art. 73, párr. primero, C.T.

54. Id., párr. segundo.

55. Supra, nota 45.

Ni siquiera se exige el reconocimiento de los hijos por el padre, ni la investigación de la paternidad pues basta que "se reputen" o se tengan como hijos de él, lo cual queda a juicio del funcionario del Ministerio del Trabajo (Jefe de la Oficina de Protección a la Familia o Inspector) quien ordena al patrón la retención de una cantidad determinada de sus sueldos y su entrega "a la madre, esposa o compañera".

El procedimiento para hacer efectivo este derecho será estudiado posteriormente en este informe al tratar de la Oficina de Protección de la Familia.⁵⁶

f. La infidelidad como causal de divorcio

Siguiendo la pauta discriminatoria del Código Penal en materia de infidelidad conyugal, el Código Civil acepta como causal de divorcio cualquier infidelidad de la mujer (adulterio)⁵⁷ pero la infidelidad del marido no es considerada causal de divorcio a no ser que por su continuidad y permanencia pueda ser calificado de concubinato y que además se reunan circunstancias muy análogas a las señaladas en el Código Penal para ser considerado delito de amancebamiento: tener a la manceba en el hogar o "notoriamente en otro sitio o cuando en el hecho ocurran tales circunstancias que constituyan una injuria grave para la mujer".⁵⁸ El adulterio de la mujer es, pues, una injuria grave al marido que per se da motivo ipso facto al divorcio, pero el adulterio del marido solo será injuria grave para la mujer y causal de divorcio cuando sea acompañada de "tales circunstancias" que ameriten ser considerada como tal por las Cortes en una sociedad en que predomina el machismo.

56. Infra, Sección IV-B-3.

57. Art. 161, inc. 4, C.

58. Art. 161, inc. 5, C.

g. Patria potestad

El Código Civil define la patria potestad como el conjunto de los derechos reconocidos a los padres de dirigir las personas de sus hijos menores, protegerlos y administrar sus bienes.⁵⁹

La patria potestad corresponde enteramente al padre⁶⁰ sin que la madre comparta el conjunto de derechos que la integra. Ella solo tiene el derecho de ser oída en todo lo que se refiere a los intereses de sus hijos "pero el padre es a quien especialmente corresponde durante el matrimonio como jefe de la familia, dirigir, representar y defender a sus hijos menores, tanto en juicio como fuera de él."⁶¹ Unicamente en defecto del padre corresponderá la patria potestad a la madre.⁶² Tal "defecto" del padre puede ocurrir temporalmente mientras dure su incapacidad, ausencia o interdicción temporal⁶³ o permanentemente por muerte del padre, por matrato habitual con peligro de pérdida de la vida o grave daño para el hijo, por abandonar al hijo, por indignidad de ejercerla o sentencia ejecutoriada contra los padres a quienes se sancione por delito que conlleve la pérdida de ese derecho.⁶⁴

Si el matrimonio declarado nulo fue contraído con mala fe por el marido, corresponderá la patria potestad de los hijos a la mujer.⁶⁵ Asimismo, en caso de divorcio, separación o nulidad de matrimonio, corresponderá a la madre la patria potestad de las hijas y de los varones al padre. Todos los hijos menores de siete años permanecerán con la madre, salvo que, por justa causa, decida el Juez otra cosa.⁶⁶

59. Art. 244, C.

60. Art. 245, C.

61. Art. 245, C.

62. Art. 248, C.

63. Art. 268, C.

64. Art. 269, C.

65. Art. 261, C.

66. Art. 260, C.

Todas las normas anteriores son aplicables en caso de hijos nacidos dentro del matrimonio ("legítimos"). En cuanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio ("ilegítimos") el Código Civil ha sido reformado sustancialmente.⁶⁷ Hoy día la patria potestad del hijo reconocido corresponde a la madre, salvo que el padre demuestre que ha cumplido desde su nacimiento con las obligaciones de mantenimiento y educación.⁶⁸ La tenencia del hijo menor reconocido corresponde siempre a la madre salvo que, por motivos legales comprobados en juicio sumario, se acuerde lo contrario.⁶⁹

h. Derecho a alimentos de los hijos matrimoniales y extramatrimoniales

Los hijos y demás descendientes legítimos y los hijos ilegítimos reconocidos tienen el derecho de reclamar alimentos de sus padres.⁷⁰ Se entiende por alimentos, todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica y, si el alimentado fuere menor de edad, su instrucción y educación.⁷¹

Si los hijos ilegítimos lo son de un trabajador pueden recibir indirectamente alimentos de su padre, por medio de su madre, aún cuando no estén reconocidos, mediante la aplicación del Artículo 73 del Código de Trabajo, bastando solo que se reputen hijos de él a juicio del funcionario del Ministerio que conozca del procedimiento a que se refiere dicho precepto.

Sin embargo, si los hijos lo son de persona de recursos económicos o que trabaje por cuenta propia o esté jubilado o retirado no tendrá el hijo ilegítimo no reconocido medio legal alguno de percibir alimentos. Sería deseable ampliar el ámbito del precepto a estas situaciones lo cual podría ser gestionado por los Abogados de la mujer pobre.

67. Ley de 11 de febrero de 1974.

68. Art. 263, C., tal como quedó redactado por la ley citada en la nota precedente.

69. Id., párr.tercero.

i. Investigación de la paternidad y maternidad

Un extremo en que el Código Civil discrimina contra la mujer y - que ha pasado desapercibido a varios autores que han escrito sobre esa discriminación es el de la investigación de la paternidad. Esa investigación es libre cuando se ejercita contra la madre⁷² (salvo que se trate de mujer casada)⁷³ pero está restringida cuando se ejercita contra el padre.⁷⁴ Cuando éste hubiere reconocido al hijo en escrito indubitado⁷⁵ o se hubiere comportado con respecto al hijo en forma tal que equivalga a un notorio, evidente y constante - reconocimiento tácito (la contrapartida es la posesión notoria del estado de hijo natural por parte de éste)⁷⁶ se permite tal "investigación" que no es - otra cosa que la comprobación judicial de tal reconocimiento. La investigación propiamente dicha queda reducida a los casos excepcionales de estupro, violación o raptó si la época de la concepción coincide con el hecho punible.⁷⁷

Las enormes dificultades, dilación y costo de un juicio de investigación de la paternidad vedan totalmente esta acción a los pobres salvo el hipotético caso de que sea demandada la sucesión de un hombre rico en cuyo caso es factible un Abogado se encargue de la acción ya que los posibles jugosos resultados pueden garantizarle sus honorarios. Esto es causa de que infinidad de mujeres pobres tengan que cargar con todo el peso de la manutención de sus hijos haciendo frecuente lo que con cierto menosprecio se califica de "matriarcado" en las clases pobres y que no es otra cosa que la jefatura de la familia por la mujer abandonada por el padre de sus hijos.

72. Art. 226, C.

73. Art. 227, C.

74. Art. 225, C. Se puede decir que el Art.101 Cn., inspirado en un sistema de amplitud en cuánto a la investigación de la paternidad y que también fue consignado en la Constitución anterior, ha terminado con el sistema restrictivo del - Art.225 C.; sin embargo la Corte Suprema ha negado la aplicación del precepto - constitucional por no existir la ley que lo reglamente según se desprende de la sentencia de las 8 a.m. del 22 de noviembre de 1957, B.J., pág.18730. Esto da - pie para hacer una reforma en que se conceda mayor amplitud para investigar la paternidad.

75. Id. inc. 1.

76. Id. inc. 3.

j. Herencia y sociedad de hecho.

No existen privilegios hereditarios por razón del sexo.⁷⁸ Pero sí los hay en favor de la familia legítima constituída por el cónyuge y los hijos nacidos dentro del matrimonio y en contra de la concubina y madre soltera y de los hijos nacidos de ellas.

En lo relativo a la herencia, la compañera no tiene derecho alguno. Pero los Abogados de las mujeres pobres podrán utilizar en favor de ellas la disposición contenida en el segundo párrafo del Artículo 3178 del Código Civil el cual se transcribe literalmente a continuación:

"La simple comunidad de bienes o intereses, aún resultante de un hecho voluntario de las partes, no constituye una sociedad.

Sin embargo, se constituye sociedad de hecho por juntarse dos personas de diferentes sexos y hacer completa vida marital común, con comunidad de bienes e intereses."

La aplicación de este precepto por los Abogados de la mujer pobre podrá dar a la compañera un derecho a la mitad de los bienes dejados por el hombre al que se unió que sería superior a la cuarta parte que se concede al cónyuge (legítimo) sobreviviente.⁷⁹

La Corte Suprema ha sostenido que se puede probar la sociedad de hecho sobre bienes muebles por medio de testigos, pero no sobre inmuebles que requiere la prueba documental, lo cual, según dice la Excelentísima Corte, hace prácticamente inoperante el Art. 3178 C., pero evita el peligro inherente a la prueba testifical.^{79a}

78. Art. 1000, C.

79. Art. 1207, C. Se exceptúa el caso de que el cónyuge sobreviviente que sin justa causa hubiere abandonado a su consorte y que por lo menos treinta días antes del fallecimiento no se hubiere unido a él (Art.1208, C.) y el cónyuge separado de cuerpos por resolución judicial que hubiere dado motivo a la separación por su hecho o culpa (Art. 1202, C.)

79a. Responden a esta tesis las resoluciones siguientes: S.10:30 a.m. del 19 de octubre de 1945 B.J., p.13054; S.12 m del 15 diciembre de 1949, B.J.,p.14917; S.11:30 a.m. del 13 de marzo de 1953 B.J., p.16415; S.10 a.m. del 6 de noviembre de 1953 B.J., p.16702; S.11:30 a.m. del 30 de julio de 1957, B.J.,p.18628; S.12 m.

Lo expuesto tiene importancia, pues generalmente los inmuebles aparecen a nombre del varón. Por otra parte, la Corte Suprema ha sostenido que no existe sociedad de hecho entre casados o cuando uno de ellos lo es.^{79b}

B. PROTECCION DE ESTOS DERECHOS

1. Organización y Procedimientos Judiciales

No hay en toda la estructura del Poder Judicial en Nicaragua una sola Corte o Juzgado para conocer específicamente cuestiones de Derecho de Familia ni otras de las que interesan a la mujer. Tampoco existen adscritos a la organización judicial Abogados que presten sus servicios gratuitamente a las mujeres (ni a los hombres y ni siquiera a los menores) pobres.

Los procedimientos judiciales que deben ser usados para la defensa de los derechos de la mujer son los ordinarios, que se promueven y prosiguen a instancias de parte interesada sin que el Juez tenga facultades para proceder de oficio ni pueda tomar la iniciativa para velar por los derechos de la mujer. Esta queda, pues, en total estado de indefensión salvo que tenga el asesoramiento de un Abogado que a la vez la represente y defienda. Por supuesto, la asistencia de Abogados suele estar vedada a la mujer pobre.

79b. S. 12m. del 13 de noviembre de 1930, B. J., p. 7615. S. 11:30 a.m. del 30 de julio de 1957, B. J., p. 18628.

2. Oficina de la Mujer del Ministerio del Trabajo

a. Creación y funciones

Poco después de celebrarse en 1975, en la ciudad de México, bajo los auspicios de la Naciones Unidas, la Conferencia Internacional del Año de la Mujer, en la que Nicaragua estuvo representada, se creó en Nicaragua la Oficina de la Mujer, adscrita al Ministerio del Trabajo, por Decreto No. 101 de 23 de diciembre de 1975.

[Las funciones de esa oficina] son varias pero cuatro de los siete párrafos del Artículo 2 del antes mencionado Decreto que las señalan, son exclusiva o preferentemente de asistencia a la mujer en la esfera de lo jurídico:

- "d) Velar por la seguridad y bienestar de la mujer, mediante la investigación de su situación real, del cumplimiento de las leyes que la favorecen.
- e) Divulgar las leyes que garantizan los derechos específicos de la mujer.
- f) Ayudar a la mujer en la obtención de empleos mejor remunerados y protegerla contra todo tipo de discriminación social y económica por razón de su sexo.
- g) Prestar asesoría legal gratuita a la mujer que lo solicite por falta de recursos económicos."

b. El Bufete Popular de la Oficina de la Mujer

i. Descripción

La falta de recursos económicos y humanos ha impedido a dicha oficina el cumplimiento cabal de esas funciones. Pero con los escasos medios de que ha dispuesto hasta ahora, la oficina ha podido abrir un Bufete Popular para la prestación de servicios legales gratuitos para las mujeres pobres. Funciona en Managua, en el barrio de las Américas No. 1 con dos Abogados, uno de ellos hombre y de gran experiencia en varias ramas del Derecho, incluso la laboral

y la otra mujer, recién graduada. Ambos trabajan solamente medio tiempo y ganan un sueldo muy bajo, de lo cual se quejan: el primero percibe 3.000 córdobas mensuales (menos de 429 dólares) y la segunda tan sólo 2.000 córdobas (menos de 286 dólares). Ambos estiman que debe pagárseles como Abogados y Notarios que son ya que los servicios notariales merecen una retribución aparte.

ii. Problemas

El Bufete tiene, además de sus dos abogados, una secretaria y un chofer con su carro. Está instalado en un amplio local sin divisiones o paredes que permitan la privacidad en las entrevistas con los clientes. Tiene dos modestos escritorios con sus sillas, un archivo metálico, una máquina de escribir manual y sillas para la secretaria y unos pocos clientes.

... Dicho Bufete no cobra nada por sus servicios pero las "clientas" o mujeres a las que prestan sus servicios deben comprar y traer el papel sellado que se use en los escritos a las Cortes y Juzgados y Organismos Administrativos que conozcan de sus peticiones o reclamaciones. Las clientas deben pagar además los derechos correspondientes al Juez o Secretario. Por ejemplo, en caso de reposición de partidas deben pagar 10 córdobas de papel sellado y otro tanto por la certificación, es decir, 20 córdobas. El juez cobra por las diligencias de embargo (el Arancel señala 25 córdobas pero es frecuente que los Jueces no vayan si no le pagan por lo menos 300); además el cliente debe traer los documentos necesarios para su reclamación, cuya obtención le cuesta dinero (certificaciones del Registro Civil, copias de documentos notariales, etc.)

La falta de total gratuidad de la justicia es, pues, uno de los problemas que éste y todo servicio legal gratuito afronta en Nicaragua, pues es frecuente que los clientes no tengan el dinero que se requiera para los gastos de su reclamación.

Otros problemas que detectamos en dicho Bufete son los siguientes:

1. Falta de seguimiento. Muchas clientas visitan el Bufete una o dos veces y no vuelven para continuar su caso. Esto ocurre en algunos casos por desidia, en muchos otros porque no tienen el dinero para el transporte o se lo impiden sus ocupaciones domésticas o el trabajo que realizan para ganar su sustento. La apertura de la oficina en horas tempranas de la noche serviría para aliviar parcialmente este problema. Además hace falta una Trabajadora Social que preste sus servicios exclusivamente para el Bufete la cual podría visitar las clientas que no han vuelto, investigar la causa por lo que no lo han hecho y proponer la ayuda necesaria para que puedan proseguir su reclamación. El Bufete ha contado con una Trabajadora Social del Cuerpo de Paz que ha ayudado en sus horas libres pero no ha sido suficiente. Además, por ser norteamericana y no conocer la ciudad, muchas veces no ha podido encontrar las direcciones de las clientas.

2. "Las clientas quieren que se lo hagan todo". Aún en el caso de que puedan sufragar los gastos que ello ocasione, las clientas no quieren (o no pueden por falta de tiempo u otras razones) ir a comprar y traer el papel sellado ni emplear el tiempo y los viajes que supone la obtención de certificaciones y otros documentos que se necesitan para su reclamación. Tampoco quieren (o no pueden) llevar por sí mismas los escritos que deben ser -

presentados a los Juzgados, Cortes y Oficinas Administrativas. El hacerlo los Abogados por ellas exige casi siempre la firma de una escritura de poder otorgada ante Notario con gastos que debe sufragar el cliente y mayor trabajo para el Bufete. Un mensajero con una motocicleta, al servicio exclusivo del Bufete, podría aliviar bastante este problema.

3. Es necesaria la alfabetización jurídica de la mujer pobre nicaraguense la que, en la mayor parte de los casos ignora los derechos que le asisten.

4. La casi totalidad de las mujeres pobres de Managua ignora la existencia de este Bufete. Es necesario darlo a conocer. En los primeros días de abierto apenas si se presentaban una o dos mujeres al día. Pero los Abogados a cargo del Bufete dieron charlas en el barrio informando a los vecinos de los servicios legales accesibles a la mujer pobre que ellos brindaban. El número de visitas comenzó a incrementarse de inmediato. Hace falta más divulgación de la existencia de este Bufete y otros similares que se establezcan. Esa divulgación debe hacerse preferiblemente por radio, medio ideal de llegar a las clases pobres, y por medio de charlas a grupos que se reúnan a ese efecto en los barrios marginados.

5. Mucha gente no tiene fe en el programa de servicios legales a la mujer. Tantas veces se ha defraudado a los pobres con falsas promesas que son reacios a creer lo que se les dice sobre estos servicios. La constante divulgación de los resultados favorables obtenidos en la mayoría de las reclamaciones de que se ha ocupado este Bufete (lo que es un hecho cierto, comprobable estadísticamente) podrá desvanecer poco a poco esta desconfianza. Aunque debemos reconocer que la Oficina de la Mujer se ha ocupado de esto, creemos

que aún es poco lo que hace en este sentido. La publicación de los logros del Bufete no debe considerarse vana ostentación sino parte de una labor educativa de la mujer pobre nicaragüense que debe saber a dónde acudir para la defensa de sus derechos.

iii. Naturaleza y frecuencia de los casos atendidos por este Bufete

La experiencia de 18 meses (marzo de 1976 a agosto de 1977) del Bufete Popular de la Oficina de la Mujer puede darnos una indicación de la naturaleza de los problemas legales de la mujer nicaragüense y de su relativa frecuencia.

Dichos casos, ordenados de mayor a menor número o frecuencia, son los siguientes:

1. Cincuenta y una solicitudes resueltas de prohibición de salida del país por el Departamento de Migración de maridos y padres mientras no garanticen el pago de alimentos a sus esposas e hijos.

2. Catorce juicios de alimentos por la vía civil terminados y veintiseis pendientes.

3. Veinte y ocho escritos de demanda de alimentos hechos.

4. Veinte escritos a la Oficina de Protección a la Familia solicitando aumento de la pensión alimenticia hechos y cinco pendientes.

5. Veintidós consultas legales sobre diversos temas.

6. Diecinueve problemas laborales resueltos y uno pendiente.

7. Ocho escritos a la Oficina de Bienestar Social solicitando revisión de casos terminados y cinco pendientes.

8. Seis divorcios terminados y seis pendientes.
9. Dos juicios para investigar paternidad terminados y cinco pendientes. Otro caso fue retirado.
10. Tres juicios de reposiciones de partidas de nacimiento terminados y cuatro pendientes.
11. Dos juicios civiles para obtener la tutela de menores pendientes.
12. Dos juicios de declaratoria de herederos.
13. Una acusación de bigamia contra el esposo terminada y otra pendiente.
14. Una separación legal de esposos terminada y otra pendiente.
15. Un juicio de restitución de un hijo menor a su madre terminado y otro pendiente.
16. Un juicio de restablecimiento de la patria potestad - terminado y otro pendiente.
17. Un juicio criminal de estupro pendiente.
18. Un juicio de trata de blancas pendiente.
19. Un conflicto de derecho posesorio.
20. Una tenencia de tierra.

Un análisis de la frecuencia de los casos de que se ocupó este Bufete durante su primer año y medio (222 casos en total) demuestra que la inmensa mayoría pertenecen a la esfera del Derecho de Familia y la casi totalidad del resto, al Derecho Laboral. Dos de los juicios criminales tuvieron su origen en un problema que atañe a la familia cual es la bigamia. Solamente

cuatro se refirieron únicamente a los bienes (dos declaratorias de herederos, un conflicto de derechos posesorios y uno de tenencia de tierras) y otros dos juicios criminales a la protección de otros derechos (estupro y trata de blancas).

Los casos resueltos sumaron 166. Los pendientes 55 que es una suma ínfima si se tiene en cuenta que en los últimos meses se ha incrementado el número de casos confiados a la Oficina.

Otros casos económico-jurídicos o técnico-jurídicos atendidos por la Oficina de la Mujer durante el mismo período:

1. Ocho exoneraciones de pago de certificados de nacimiento, una de matrimonio, una de defunción, una de inscripción de un hijo, una de record de policía.
2. Tres asesorías sobre cooperativa.
3. Una recomendación a Migración para exoneración de pago de multa por encontrarse ilegalmente en el país y otra a la Oficina de Protección a la Familia para que no se disminuya una pensión alimenticia.
4. Dos escritos de tramitación de prole numerosa.

Esta relación adicional muestra la amplitud con que la Oficina de la Mujer ha abierto sus puertas a toda clase de problemas legales.

Otros asuntos que no se han llevado por falta de recursos humanos y materiales para atenderlos y porque es posible que sean atendidos en otras oficinas, son las siguientes:

1. Reposiciones de partidas de nacimiento que suman un 80 por ciento de las solicitudes no atendidas y remitidas al Bufete Popular de la Universidad Centroamericana (UCA).

2. Matrimonios, que se remiten a los Jueces correspondientes.
3. Ciertas peticiones de alimentos, que se remiten a la Oficina de Bienestar Social.
4. Adopciones. Se nos informa que los pobres adoptan más que los ricos.
5. Divorcios voluntarios.

Estamos de acuerdo en que el Bufete Popular de la Oficina de la Mujer no tramite, de ordinario, reposiciones de partidas, de las que nos ocuparemos en capítulo aparte, ya que solamente esta actividad ocuparía totalmente este Bufete sin posibilidad de remediar ni contribuir a remediar en forma sensible, este problema. Pero en cuanto a los demás, creemos que sí deben ser objeto de la atención del Bufete. La legalización de los matrimonios no solamente debe aceptarse sino invitarse y estimularse por medio de campañas masivas dirigidas a este fin. Las adopciones deben aceptarse e igualmente los divorcios voluntarios y todas las de alimentos.

3. Oficina de Protección a la Familia de Ministerio del Trabajo

Dentro del Departamento de Bienestar Social del Ministerio del Trabajo funciona la "Oficina de Protección a la Familia", creada por el Artículo 73 del Código de Trabajo y su Reglamento contenido en el Decreto Ejecutivo No. 8 publicado en La Gaceta de 4 de noviembre de 1964.

La función primordial de dicha oficina, señalada por el mencionado Artículo 73 es disponer el embargo de hasta el 50 por ciento del salario de los trabajadores que descuiden sus obligaciones familiares tanto respecto de su familia legítima como de la familia ilegítima o creada con las formalidades del matrimonio legal.

Los beneficiarios de la actividad de la Oficina son casi siempre mu jeres. El Artículo 73 antes aludido solamente se refiere a ellas, aunque el Reglamento permite que la reclamación sea hecha por el representante legal o persona que tenga a su cuidado un menor. De hecho todos los casos hasta ahora conocidos por la Oficina han sido promovidos por mujeres. En la práctica se or dena pagar una cantidad global que cubra las presuntas necesidades de la esposa y compañera y sus hijos, la cual se entrega y administra aquélla.

Aunque ni el Artículo 73 del Código del Trabajo ni su Reglamento lo señalan, los funcionarios de la oficina aceptan conocer únicamente los casos - en que la esposa no lleva más de dos años separada de su marido ya que después de ese término aquélla tiene la posibilidad de acudir a los Tribunales y obtener el mismo resultado. Pero las reclamaciones en favor de los hijos o de mu jeres con hijos se aceptan siempre sin atender al tiempo que haya durado la se paración de los cónyuges o concubinos.

La forma simplísima del procedimiento de esta oficina y los resultados que por su medio se obtienen contrastan con los arcaicos procedimientos ci viles ordinarios. Las mujeres acuden a la oficina sin necesidad de Abogado.- Allí se les ayuda a llenar una solicitud con la información escueta indispensa ble que su derecho pueda ser reconocido y su esposo o compañero pueda ser cita do. Si éste no comparece la primera vez se le vuelve a citar y si tampoco com parece, entonces, se le tiene por rebelde y se sigue el procedimiento sin su - intervención.

La determinación de la paternidad se hacía originalmente por medios muy liberales, de acuerdo con lo autorizado por el Reglamento de la materia.-

Cualquier tipo de prueba: cartas, fotos, testigos y hasta el parecido de las fisonomías del presunto padre y el presente hijo se tenían en cuenta. Basta ba que el funcionario adquiriera la convicción moral de que ambos son padre e hijo. Pero varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia que aplican el precepto constitucional que prohíbe la investigación de la paternidad han restringido la liberalidad con que actuaba la Oficina. En numerosos casos la mediación amistosa de los funcionarios de la oficina ha producido reconocimientos voluntarios de la paternidad.

La oficina determina la pensión que debe pagarse a la familia del trabajador y ordena al patrono que deposite el dinero en el Ministerio o que retenga del sueldo del trabajador una cantidad igual a la pensión señalada.- El Ministerio provee periódicamente a las reclamantes de los recibos que deben entregar a los ^{patronos} patronos para retirar el dinero y, caso de haber sido depositado en el Ministerio, se le paga directamente.

En caso de que el marido, compañero o padre demandado sea empleado del Estado se paga a la mujer, compañera o madre reclamante en el mismo lugar donde se paga su sueldo a los primeros. Es decir, el pago se hace directamente y no por medio de la Oficina de Protección a la Familia.

La oficina también se ocupa de solicitar del Departamento de Migración que no deje salir del país al esposo o padre hasta tanto no dejan asegurado el pago de alimentos.

Fuera de la capital de la República los Inspectores de Trabajo ejercen las mismas funciones que la Oficina de Protección a la Familia en la capital.

La oficina de la capital está muy mal dotada y cuenta apenas con seis empleados. Pero aún así basta para lograr atender más de 20 reclamaciones semanales y lograr una recaudación para las esposas, compañeras y madres abandonadas de más de 40.000 córdobas por semana. Esto no incluye las reclamaciones contra empleados del Estado que producen a las beneficiarias un ingreso de unos 180.000 córdobas mensuales.

Los Abogados que se destinen a ayudar a la mujer pobre harían mucho - bien reforzando el personal de esta Oficina de Protección a la Familia ubicada en la capital. Asimismo podría hacerse mucho bien dando a conocer a las mujeres pobres de Managua la existencia de esta oficina ya que la gran mayoría desconoce su existencia y están privadas por tal motivo de recibir sus beneficios.

Fuera de la capital podrían los Abogados de la mujer pobre auxiliar al Inspector de Trabajo Local en la tramitación de estos casos ya que, según las noticias que hemos recogido, dichos Inspectores de Trabajo hacen muy poco uso de las funciones que en este sentido se le han encomendado ya que tienen otras muchas tareas que cumplir. Y asimismo deberían realizar una campaña entre las mujeres del campo dándoles a conocer la posibilidad de acudir ante el Inspector de Trabajo Local para obtener sus pensiones alimenticias.

CAPITULO V
MARGINALIDAD JURIDICA

Sección	Página
A. MARCO CONCEPTUAL	160
B. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN LAS AREAS URBANAS	164
1. <u>Registros de Nacimiento y Defunciones y Reposición de Partidas</u>	164
2. <u>Formación y Disolución del Vínculo Matrimonial</u>	167
3. <u>Protección de la Madre separada</u>	169
4. <u>El Problema de la Vivienda</u>	171
a. Sus dimensiones	171
b. Problemas de titulación	172
c. Transporte	176
5. <u>Lo Laboral</u>	176
6. <u>Uso de Abogados. Opinión sobre estos y sobre los Jueces</u>	179
7. <u>Fuentes de Financiamiento. La Usura</u>	183
8. <u>Problemas de Policía</u>	185
C. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN LAS AREAS RURALES	188
1. <u>Registro de Nacimientos y Defunciones</u>	188
2. <u>Tenencia de la Tierra y Titulación</u>	190
3. <u>Lo Laboral</u>	194
D. CONCLUSION GENERAL	196

CAPITULO V

MARGINALIDAD JURIDICA*

A. MARCO CONCEPTUAL.

El vocablo "marginalidad" es uno de los más populares en la literatura social sobre los países menos desarrollados.

Marginado es aquel que ha sido dejado fuera de los beneficios del sistema socio-económico tales como educación, salud, agua potable, electricidad, etc.

La situación social de los pobres en los países de menor desarrollo - permite igualar pobreza con marginalidad. Nicaragua es uno de tales casos. Aunque hasta la fecha no existen datos suficientemente elaborados, que permitan clasificar a su población de acuerdo a sus diversos grados de marginalidad, estudios preliminares, basados en datos parciales (TEFEL 1970, ZELEDON 1975, RAMIREZ 1977, BELLI 1977) permiten afirmar que aproximadamente la mitad de sus habitantes urbanos y quizás dos tercios de los rurales padecen de una severa exclusión de los sistemas de bienestar y servicios sociales organizados.

* El presente Capítulo ha sido escrito por el Dr. Humberto Belli con la colaboración del Dr. Sergio A. Zeledón B. Le hemos introducido meras correcciones de forma. A pesar de ello se notará una diferencia en el estilo y en las notas al pie.

El área jurídica constituye uno de los subsistemas de la sociedad al que el pobre tiene muy poco acceso y del cual se encuentra quizás más marginado.

Cabe advertir sin embargo que dicha falta de acceso del pobre al ordenamiento legal es solo un aspecto o un extremo del problema que no cuestiona en nada la naturaleza misma de dicho ordenamiento. La desventaja del pobre dentro del marco social no terminaría con su integración al sistema jurídico vigente. El pobre ha estado marginado desde la concepción y elaboración de éste. Sus normas y disposiciones tienden en consecuencia a favorecer los intereses de los grupos autores de las diversas legislaciones y a reflejar sus concepciones particulares de justicia.

El presente informe está limitado únicamente al examen de los problemas más críticos que acucian al pobre en virtud de su relativa exclusión del sistema jurídico formal, no entrando al examen exhaustivo de las disposiciones sustantivas que norman dicho sistema.

La evidencia empírica respecto a la marginalidad jurídica, abordada con las limitaciones antedichas, es escasa y a todas luces inferior a la existente sobre los otros subsistemas sociales. Quizás una de las razones de la poca atención otorgada al fenómeno de la marginalidad jurídica derive del desconocimiento que suele tenerse sobre cuanto ella afecta la calidad de vida del pobre y de la sociedad en general.

El subsistema jurídico cumple, aún a nivel formal, una serie de funciones, para el pobre en particular, que son de gran importancia. Por un lado -

está llamado a incorporarlo a la vida social ordenada a través de su existencia como ente jurídicamente reconocible, capaz por consiguiente de contraer y recibir derechos y obligaciones amparadas y reguladas por la ley. Por otro lado está supuesto a asistirle, con una dosis tutelar marcada en vistas de su debilidad socio-económica, en aquellos casos en que ha de recurrir a los servicios judiciales para proteger la observancia de alguno de sus derechos, en un marco teórico de igualdad.¹

En la realidad pocas de estas funciones del ordenamiento jurídico son cumplidas. Un aspecto crítico de la vida del pobre nicaraguense es que su vida suele transcurrir al margen del ordenamiento jurídico. Si bien algunos de ellos no lleguen a considerar esto como un problema serio, para otros muchos, sí lo es. Si su nacimiento no está inscrito, si su vida marital no está legalizada por el matrimonio, si sus posesiones o transacciones no tienen el sello del sistema legal, todas las disposiciones jurídicas que regulan y amparan los actos realizados dentro de la órbita del derecho quedan sin aplicación cabal y por tanto no benefician al pobre y a sus dependientes. Por otro lado, su falta de recursos y su incultura le vedan al acceso a la justicia para su protección personal o patrimonial, quedando prácticamente indefenso ante cualquier violación de sus derechos.

En sociedades muy primitivas y atrasadas, la vida al margen del Derecho no tenía prácticamente mayor relevancia: eran cosas o entes no sujetos al Derecho. Sin embargo, una de las características del proceso de cambio que viene afectando a las sociedades en los países menos desarrollados en las últimas décadas, y en Nicaragua en particular, es la multiplicación de las transacciones y la mayor despersonalización y complejidad de las mismas. La misma ex

1. Todos los nicaraguenses son iguales ante la Ley. Art. 37 Constitución Política de Nicaragua. Gaceta No. 89 del 24 de ab. de 1974.

pansión de los servicios de bienestar social, de la propiedad y la progresiva integración de los grupos pobres a la vida mercantil monetarizada, exigen una mayor incorporación al sistema jurídico. Si antes podía vivirse con relativa holgura al margen de este sistema, esto ya no es posible. Una gran fuente de tensión, conflictos y frustraciones sociales, es hoy - en día la modernización acelerada del país que no concuerda con la carencia de servicios jurídicos adecuados a la gran masa de población.

Los costos sociales y políticos que este desface implica no deben de ser subestimados. Son agudos y muy dañinos tanto a nivel individual como a nivel de toda la sociedad. El dolor de un pobre ante la frustración de sus aspiraciones educacionales, no suele afrentarlo tanto como el derivado de una injusticia en donde tanto el acto como el hechor son fácilmente identificables. Si bien en ambos casos su padecimiento procede de situaciones injustas, en el primero, ésta se percibe, si acaso, en forma más, bien abstracta o difusa, mientras que en el segundo en forma muy concreta, y por tanto, más harmónica.

Una sociedad, por otra parte, en donde el grueso de la población se ve virtualmente apartada de los cauces legales de vida, incita a que los derechos se reinvidiquen por vías de hecho, y a que sea la fuerza bruta quien - zanje las diferencias.

Es fácilmente discernible que en estas circunstancias las víctimas tenderán a ser los más débiles, aquéllos que por su falta de recursos, educación, contactos o "padrinazgos" no pueden acceder a un sistema legal teóricamente concebido para actuar en función de los derechos que asisten a cualquier

ciudadano, independientemente de su status.²

En cuanto a las causas del fenómeno de la marginalidad jurídica, conviene separarlas en dos categorías, que si bien a nivel empírico actúan en interdependencia, a nivel analítico son distintas: Una, las causas sociológicas, y otras, las jurídicas o propias del ordenamiento legal. Las primeras se refieren a ciertas pautas socioeconómicas y culturales - dentro de las cuales la falta de recursos y la ignorancia son quizás las más importantes - que dificultan al pobre el uso "normal" del sistema jurídico. Las otras se refieren a ciertas disposiciones dentro del andamiaje legal, sobre todo a nivel procesal, que, en combinación con las circunstancias sociológicas, obstaculizan decididamente la acción legal en favor de los pobres. Las primeras se atenúan con una expansión de los servicios, sobre todo de los recursos físicos y humanos al servicio de los pobres, y con la educación. Las segundas se corrigen con modificaciones en la legislación. Más adelante, cuando se analicen los problemas de marginalidad penales y laborales, podrá discernirse claramente la distinción.

B. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN LAS AREAS URBANAS.

1. Registros de nacimiento y defunciones y reposición de partidas.

En otra parte de este trabajo indicamos la enorme importancia de la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil ya que sus certificaciones o partidas son necesarias para cualquier acto de la vida civil.³

La inscripción de las defunciones en el Registro Civil son también necesarias para justificar el cese de su existencia legal y permitir a sus parientes

2. Ibid. La igualdad constitucional de derechos carece, pues, de aplicación práctica.

3. Supra, Sección I-A-5

tes y herederos la tramitación de expedientes para obtener sus derechos a la seguridad social, pensiones y otros beneficios, derechos de herencia y para justificar la patria potestad de la madre y, en su caso, la orfandad.

Dese el punto de vista estadístico y demográfico, es asimismo importante poder observar las tendencias de la población y el impacto que políticas y eventos diversos pueden tener sobre sus tasas de natalidad y mortalidad.

Se cuentan con tres estimados de las tasas de registro para la población de Managua, no contándose a la fecha con datos equivalentes para el resto de la población urbana.

Uno de ellos es un estudio publicado por el Banco Central de Nicaragua.⁴ Conforme a una encuesta de aproximadamente 1000 respondientes en ocho barrios pobres de Managua, de 4,544 nacimientos se reportaron como registrados 3,877 para una tasa del 85%. En cuanto a los fallecidos, de 1,011 se reportaron 758, para una tasa del 74%.

Otra fuente estadística la constituye un estudio realizado en 1977 por el Centro de Investigaciones Sociales Nicaragüense (CISNIC) y la Universidad de Pennsylvania.⁵

4. Banco Central de Nicaragua. Familia y Fecundidad (B C de N, Managua, 1974).

5. Centro de Investigaciones Sociales Nicaragüense (CISNIC) y The University of Pennsylvania. Impacto de la Educación, Empleo, Desarrollo Rural Salud y Planificación Familiar en la Fertilidad y los roles de la mujer (CISNIC - U of Penn., Managua, 1977)

De 1,300 entrevistas realizadas para dicho estudio en Managua, se tomaron aleatoriamente doscientas, procedentes de las mujeres respondentes de menores ingresos, obteniéndose una tasa de registro de nacimientos del 82.8% (620 de 748) y de 43% para los fallecimientos (65 de 151).

La tercera fuente estadística la constituye una encuesta sobre marginalidad jurídica en el barrio marginal Open 3, en Managua, realizada por el CISNIC en 1977,⁶ a fin de reunir datos preliminares para el presente informe. La encuesta abarcó 200 jefes de hogar. Respecto al nacimiento del último hijo, 148 de ellas reportaron haberlo registrado y 28 no, para una tasa del 83%. Respecto al último fallecido, 70 de 113 casos fueron registrados para una tasa de 62%.

Como se hace evidente a partir de estos tres sondeos, la tasa de inscripción de nacimientos dentro de los marginales oscila alrededor del 83%. Por tanto, un 17% de los nacimientos más recientes no se están inscribiendo en la actualidad.

Dicho dato se corresponde con la respuesta dadas por los jefes de familia⁷ respecto a la posibilidad actual de sacar sus partidas de nacimiento. 55 de los entrevistados (27.5%) afirmaron creer que no podían sacarla, aún cuando quisieran. Un alto porcentaje de los marginales se ven sin embargo

6. Esta encuesta no se ha publicado aun por haber sido realizada presuntamente para usarla en el presente trabajo. En lo adelante será citado como "CISNIC, Open, 1977"

7. CISNIC, Open, 1977

precisados a obtener sus partidas. 99 de ellos (49%) reportaron haberla sacado alguna vez y otros 74(37%) se han visto precisados a reponer partidas desde el terremoto a la fecha.⁸

Una de las causas que quizás incide en las cifras de sub-registro es la ignorancia respecto a su importancia. La razón más aducida por quienes no habían registrado el último nacimiento de sus hijos fue el descuido (32%), seguido de falta de tiempo (25%) y de la imposibilidad de ir la madre y el padre junto 18%.⁹

2. Formación y disolución del vínculo matrimonial.

El cobijar las uniones conyugales entre el hombre y la mujer, bajo el ordenamiento jurídico, persigue facilitar la protección legal de los cónyuges y sus descendientes y facilitar la prueba de sus respectivos derechos, para que puedan hacerlos efectivos (por ejemplo pensiones por alimentos). En Nicaragua el matrimonio está bajo la protección del Estado.¹⁰

A pesar de su trascendencia, la vida familiar del pobre suele transcurrir marcadamente al margen del margo legal. Datos procedentes de diversas fuentes confirman esta pauta. La submuestra del estudio antes aludido CISNIC-U. of Penn. 1977, realizado en mujeres de edad fértil, arrojó la siguiente información:

8. Ibid.

9. Ibid.

10. Art. 36 de la Constitución Política.

Unión Libre	32.8%
Casadas Civilmente	15.7%
Separadas consensualmente (sin trámite legal)	19.4%
Divorciadas	0.00%

La marginalidad se manifiesta tanto en el vincularse sin mediar el contrato civil como por las disoluciones de hecho de las uniones o matrimonios existentes.

Datos procedentes de otro estudio sobre Marginalidad Jurídica realizado por estudiantes de la Universidad Centroamericana¹¹ en 1971, reveló la siguiente situación en distintos barrios de la capital:

	Barrio Nuevo	Sta. Isabel	La Fuente	Schck	Manchester	Sta. Bárbara	Open 3
Unión libre	51.2%	56%	31.2%	46.4%	32.9%	32%	36%
Casadas Civil	36.00%	40%	48.8%	37.6%	26. %	50.0%	29.0%

La encuesta hecha para el presente informe¹², muestra por su parte la siguiente distribución de esta civil de los jefes de familia entrevistadas:

Casadas (civil y civil e iglesia)	67	33.5%
Unión libre	88	44 %
Separadas, abandonadas y madres solteras ex-unidas	36	18 %
Viudas	9	4.5%
Divorciadas	0	-

11. Universidad Centroamericana, Seminario sobre Marginalidad Jurídica en Nicaragua (UCA, Managua, 1971).

12. CISNIC, Open, 1977.

De nuevo se confirma el predominio de las uniones libres y la inexistencia del divorcio a pesar de que las respondientes separadas de sus ex - compañeros o maridos son cerca del 20% de todas las jefes de hogar. De este grupo solo una reportó haber disuelto su vínculo anterior por la vía judicial, a pesar de haber entre ellas 10 casadas.

3. Protección de la madre separada

Este aspecto aparece íntimamente ligado con el anterior, y al igual que él, denota la virtual ausencia de protección legal en aquellos numerosos casos en los que la mujer tiene hijos menores y ya no vive con su esposo o compañero anterior sino que sola o con otros familiares consanguíneos. De acuerdo a la encuesta realizada para ser usada en este trabajo¹³ 27 de 36 madres en esta situación no recibían ninguna ayuda de su anterior acompañante (75%) 3 de ellas, empero, la habían recibido antes. De las restantes 9, receptoras de ayuda, solo 2 de ellas recibían un monto mensual superior a los C\$300 Córdobas. 2 recibían entre 151 y 300, 2 entre C\$ 51 y 100 y una, menos de C\$50.

Si se considerara a esta muestra del Open 3 como representativa de la situación de los barrios marginales de Managua, y se atribuyen a éstos 2/3 de la población total de la capital, redondeada en 400.000 habitantes, se obtendría que a una tasa de 7.5 personas por hogar que es la típica de los marginales,¹⁴ habrían quizás más de 5,000 hogares en la capital con madres separa

13. CISNIC, Open, 1977

14. CISNIC, Open, 1977.

das y/o abandonadas, con hijos menores, que no reciben ninguna protección económica de parte de sus ex-cónyuges, arrojando un estimado de - 12,500 niños (a 2.5 niños por hogar que fue la cifra promedio para las madres separadas de la encuesta). Si bien estos datos son muy crudos y poco confiables, sirven para dar una primera aproximación sobre la magnitud del problema. El cálculo, en todo caso, puede considerarse conservador.

Los datos de esta encuesta son coincidentes con los de la submuestra del otro estudio¹⁵ el cual arrojó los siguientes porcentajes para las madres solas:

a) Madres que no reciben ninguna ayuda para sus hijos:	58.6%
b) Madres que reciben ayuda superior a C\$200.00 mensuales:	12.0%
c) Madres que reciben ayuda inferior a C\$200.00 mensuales:	25. %
d) Otras (ayuda variable):	4.4%
<hr/>	
Conclusión: madres que no reciben ayuda suficiente (suma de a,c, y d.)	88. % (aprox)

Queda como interrogante sobre este tema el por qué del fallo de los mecanismos jurídicos para proteger a la mujer con hijos. Caben varias hipótesis alternativas: Una es el desconocimiento del derecho que asiste a -- la madre incluso a la que ha procreado en unión libre para reclamar el alimento para los hijos por los medios establecidos, Oficina de Protección a la

15. CISNIC - U. of Penn., op. cit. supra, nota 5

Familia del Ministerio del Trabajo y los Juzgados y Tribunales Civiles; otra, las dificultades procesales; otra la ausencia de recursos y tiempo para impulsar el proceso, y finalmente, las dificultades jurídicas y sociológicas de exigir el cumplimiento de esa obligación a padres sujetos a ingresos y trabajos inestables, muchos de ellos ubicados en el sector informal de la economía.

4. El problema de la vivienda

a. Sus dimensiones.

La marginalidad urbana ha alcanzado características muy particulares y alarmantes en Nicaragua. El desastroso terremoto de Diciembre de 1972 en Managua, vino a agravar un problema ya pre-existente. El 88% de la población de Managua, estimada en cerca de 400.000, tiene un nivel de ingresos menor de C\$ 1,350.00 Córdobas mensuales y los programas de viviendas establecidos por las instituciones crediticias exigen un mínimo de C\$ 1,500.00 de ingreso familiar para incluirlos dentro del ámbito posible de financiamiento. Además, el pago mínimo aceptable es del 25% sobre sus ingresos. Todo lo cual da como resultado que este elevadísimo sector de la población de Managua está fuera del alcance de los programas establecidos de viviendas.

El déficit de casas en estos estratos para los próximos diez años será de 317,540 unidades dato que por sí solo es muy alarmante,¹⁶ sin contar con la carencia de recursos financieros adecuados para satisfacer esas necesidades. En Managua y otras ciudades de Nicaragua las islas pequeñas de bie-

16. Banco de la Vivienda de Nicaragua, La Política Nacional de Vivienda. (Managua, 1977) p. 14.

nestar se ven rodeadas de un inmenso cinturón de miserables casitas en donde los problemas pululan al igual que las necesidades indican el alto grado de marginalidad - léase acceso - que los pobres tienen a la vivienda en el país.

Este estrato de población arriba señalado es el que normalmente habita los barrios llamados marginados y otros sitios, aun más pobres, donde han levantado casuchas de cartón. En Managua se han realizado algunos estudios sobre la situación de estas personas y del análisis de los mismos y de la - profundización nuestra se han sacado los datos usados en la presente Sección V-A-4.

b. Problemas de titulación

En Managua y otras ciudades, uno de los fenómenos que más protagonizan los marginados, en especial los que han formado las olas de inmigración más recientes, es la tenencia de un lote o vivienda en condiciones precarias o inseguras. Dicha situación deriva de la titulación defectuosa de sus adquisiciones urbanas, producto a su vez del crecimiento incontrolado de repartos clandestinos y lotificadores que funcionan fuera de la ley. Como es de esperarse, los requisitos de urbanización que demanda la ley de urbanismo no se cumplen en estos casos.¹⁷ Un gran porcentaje de los "propietarios" marginales no poseen documentos legales que los acrediten como dueños o compradores-promitentes mientras están en el período de amortización.

La encuesta hecha para el presente trabajo¹⁸ arrojó los siguientes datos ilustrativos de la situación de tenencia y titulación.

17. Para una descripción mas detallada de estos problemas véase la Sección II-B-1.

18. CISNIC, Open, 1977

1) Propietarios, amortizando	148	74%
2) Propietarios con cancelación	14	7%
	(Sub-total: 162%)	(81%)
3) Alquilando	27	13.5%
4) Casa prestada, cedida	10	5 %
5) Otros	1	0.5%
	<hr/>	<hr/>
	200	100.0

En cuanto a los documentos poseídos por los 162 propietarios, estos manifestaron tener:

1) Escritura :	5	3.0%
2) Carta o promesa de venta:	10	6.1%
3) Papeles no legales (ej. recibos y similares) :	109	67.3%
4) Ningún documento :	38	23.4%

Los datos proporcionados por dicha muestra¹⁹ son total y llamativamente coincidentes con otra información que recabó el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas en 1974²⁰ representativa de la situación de todos los barrios marginales de Managua. En ella se encontraron los siguientes resultados:

19. Ibid.

20. Centro de Asesoramiento del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Estudio sobre la situación de la Vivienda de las Familias de Bajos Ingresos en Managua (Doc. No/Ni/PL/0-16-A- Managua, Nicaragua 1974)

SEGURIDAD DE LA TENENCIA

	Cuartería		Otra forma de arriendo		Propietarios INVI		Otros Propietarios	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Sin Documento	65	80.24	104	81.25	0	0.0	87	<u>23.64</u>
Con Documento	3	3.70	13	10.15	104	99.04	278	75.54
No Contestaron	13	16.04	12	9.37	1	0.96	3	0.81
TOTAL	81	100.00	128	100.00	105	100.00	368	100.00

A fin de darse una idea aproximada del número absoluto de hogares sujetos al problema de la ausencia de documentación legal, se adjunta el siguiente cuadro que informa sobre la distribución de la tenencia en todos los sectores de bajos ingresos de Managua (aproximadamente 37.000 hogares):

DISTRIBUCION DE LA POBLACION (MANAGUA)

Categorías	Familias	
	Número	%
POR ZONAS:		
Zona "A" Barrios Internos	332	33.98
Zona "B" Barrios Periféricos	645	66.02
TOTAL		
POR ESTRATEGIAS:		
Estrategia I: Paracaídas	52	5.32
Estrategia II: cuarterías	81	8.29
Estrategia III: Otras viviendas arrendadas	130	10.74
Estrategia IV: Colonias INVI	105	10.34
Estrategia V: Otros Propietarios	457	<u>46.77</u>
Otros(vivienda compartida, etc.)	152	15.55
TOTAL	977	100.00

FUENTE: Encuesta que aparece en op. cit. supra, nota 20, dirigida por los señores Rutherford, Velasco, Carrión y Zeledón.

Si se considera que el 23.64% de los propietarios carecen de documento alguno, el número de hogares en esta situación podría estimarse en aproximadamente 8.746.

Quizás sea oportuno anotar que los problemas urbanísticos representan el 11.5% de los problemas legales que más afectan a los pobres, según el resultado del Seminario sobre Marginalidad Jurídica de la Universidad Centroamericana.²¹

Como causas inmediatas, causante de esta problemática, se mencionan la proliferación de las urbanizaciones ilegales y del afincamiento de paracaídistas migración rural y el terremoto, fenómenos complejos que no pueden solucionarse con la simple exigencia a los lotificadores de que cumplan con las normas de urbanismo vigentes.

Tal situación es resultado inevitable de la gran demanda de lotes y viviendas producida por el aumento acelerado de la población urbana pobre, y la falta de recursos de la misma. El reparto clandestino le ofrece lugares donde afincarse a precios para ellos accesibles si bien con las deficiencias antes apuntadas. De exigir el Estado el cumplimiento efectivo de la ley de urbanismo en todas las lotificaciones, estas subirían considerablemente de precio afectando tanto a la demanda como a la oferta de tales repartos. ¿Dónde entonces se colocaría el excedente de población pobre?

21. Op. cit. supra, nota 11.

El reconocimiento de una situación de hecho, promoviendo el subsidio para la infraestructura de los repartos pobres, así como una mejora en la protección jurídica a los poseedores vía cambios en el sistema normativo legal, sería más viable que exigir el cumplimiento de disposiciones jurídicas poco adaptadas a la realidad social.

c. Transporte

La marginalidad jurídica urbana es también un problema de disgregación de falta de cohesión que afecta todas las líneas de convivencia del grupo. Así, es notorio el caso del transporte público en ciertas áreas alejadas del centro de la ciudad de Managua donde habitan miles de personas que realizan trabajos en lugares distantes y que viajan como ganado en destartadas camionetas (pick-up) sin la más mínima condición de protección para los humanos, viajan de pie y amontonados no obstante pagan precios altos por el "servicio".

Las protestas por esta situación han llegado a constituir problemas de orden público, pero la frustración por perder el trabajo, por llegar tarde o simplemente no llegar, por falta de transporte y la desintegración familiar por no verse, perder el contacto y el sentido de una raíz ancestral, valores altamente positivos, cierra un círculo vicioso de carencia de otros servicios y de falta de acceso a los existentes.

5. Lo laboral.

En Nicaragua las relaciones laborales han sido, hasta hace poco tiempo, bastante paternalistas. La legislación laboral data de 1945 con la promulga-

ción del Código del Trabajo y la seguridad social de 1955, con la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Social de Nicaragua.

Los trabajadores tienen dificultades para organizarse y usar los medios legales para obtener reivindicaciones ya sea salariales o de mejoras en las condiciones de trabajo de salud etc.

La Memoria del Ministerio del Trabajo del año de 1976 señala que en todo el país, en ese año, muy a pesar de las presiones inflacionarias a los sueldos de los obreros solamente se organizaron 18 sindicatos en todo el país con un total aproximado de apenas 600 obreros afiliados. Los empleados gubernamentales tienen prohibida la organización de sindicatos y no existe la carrera del servicio civil. En estos la indefensión paradójicamente es terrible. ¿Quién de entre los empleados públicos se atrevería a demandar al Estado por razones laborales sabiendo que inmediatamente serían cesanteados?.

No obstante, cabe reconocer que el Estado ha instituido la asistencia legal a los trabajadores, prestado por los Abogados de los Trabajadores.²²

Según el informe anual de la Corte Suprema de Justicia del año 1976 en los Juzgados para lo Laboral de Managua se presentaron alrededor de 1017 casos de los cuales fueron fallados 264, se arreglaron en el camino 52 y desistieron 247 quedando el resto pendiente aún de fallo. Si sumamos los desistidos con los "arreglados en el camino" tendríamos casi un 30% de deserción

22. Sobre las deficiencias de este servicio en cuanto a las apelaciones de sentencia desfavorables al trabajador y ejecución de las favorables, véase supra, sección I-B-2-b.

no obstante la gratuidad de la justicia laboral en Managua, la relativa asistencia que existe y que mas o menos el trabajador de Managua es mas "afilado" en estos casos. Vale la pena hacer notar que las deserciones se deben en muchos casos a las dilatorias que los abogados dan a los procesos - de parte de la patronal - para que el trabajador se aburra y por falta de recursos abandone el caso o acepte algún tipo de "arreglo" favorable al empleador. Dichas cifras no indican los números en que los obreros no se atreven a presentar demanda, por temor a ser despedidos y "quedar marcados" ante las otras empresas como personas conflictivas y no poder obtener otro trabajo.

Estas informaciones proceden de fuentes oficiales y revelan una realidad bastante dura. De la investigación de campo en las zonas urbanas conocidas como marginales de la Encuesta para el Seminario sobre Marginalidad Jurídica de la Universidad Centroamericana en el "barrio o reparto Shick", el 88% de los entrevistados dijo no haber tenido jamás reclamos laborales.

Cuando se les preguntó si habían tenido alguna vez otro tipo de litigios en el "Shick" el porcentaje de respuestas negativas fue del 84.4% y en la "Fuente" el 83.2%. Naturalmente que algunos sindicatos tienen relativamente fuerza como para ejercer presión sobre los patronos pero siempre su debilidad se manifiesta en cuanto a que jamás son tomados en cuenta en las soluciones de los problemas de magnitud sobre cuestiones vitales de precios, transporte, salud, mejoras de condiciones ambientales, educación, etc. aduciendo en muchos casos que atender las demandas de los trabajadores elevaría mucho los costos de producción de las empresas y que éstas dejarían de ser competitivas en mercados internacionales y aún locales o del área Centroamericana -

6. Uso de abogados. Opinión sobre estos y sobre los jueces.

A pesar de que en Nicaragua se habla de un exceso de Abogados e incluso las Universidades están pensando seriamente cerrar temporalmente las Facultades de Derecho, el acceso de estos profesionales a los pobres según nuestra investigación es muy escaso tal como muestra el cuadro adjunto.

SERVICIO DE ABOGADOS EN PROBLEMAS LEGALES.

%

	Barrío Nuevo	Sta. Isabel	Barrío Shick	La Fuente	MANCHESTER F.C.	Open 3	Sta. Bárbara.
Uso de Servicios	17.60%	12.00%	27.2%	18.0%	26.0%	21.7%	1.9%
No uso de Servicios	38.40%	40.00%	11.2%	24.5%	32.9%	65. %	52.8%
No ha tenido problema.	44.00%	48. %	61.6%	57.5%	40. %	12.3%	45.3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Seminario sobre marginalidad jurídica en Nicaragua. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.C.A.

En el barrio OPEN 3 un 65% de las personas consultadas declaró no haber usado los servicios de un abogado cuando tuvo problemas legales y solamente en -La Fuente un 18% expresó haber usado los servicios de un abogado cuando tuvo problemas. Probablemente algunos de los que dijeron no haber tenido problemas, quisieron decir a su manera no haber creído necesario complicarse la vida y aceptaron los hechos adversos que les hubieran permitido establecer una reclamación por la vía legal.

A la pregunta de qué opinión le merecen los Abogados la gran mayoría respondió "nunca los he tratado". En La Fuente un 73.6% respondió eso, en el Shick un 55%, en el OPEN 3 un 45.3%. Con esto revelan que no pueden opinar porque no los conocen. Les temen quizás o están tan por encima de sus posibilidades que no se atreven a acercárseles, o han tenido malas experiencias con ellos.

Sobre los Jueces las opiniones anduvieron mas o menos iguales siendo aun más elevadas las respuestas "no los conoce", "no los ha tratado" - ver cuadro adjunto - o sea que ellos no saben lo que es un juez y no pueden dar opinión sobre ellos. Hay ignorancia y miedo de los jueces, a penas conocen a qué tienen derecho y a qué no.

OPINION SOBRE LOS ABOGADOS

%

	Barrío Nuevo	Sta. Isabel	Barrío Shick	La Fuente	Manchester F.C.	Open 3	Sta. Bárbara.
Muy Buena	15.0%	20%	9.0%	5.6%	5.3%	8.0%	8%
Buena	24.8%	24%	15%	5.6%	25.3%	22%	22%
Regular	15 %	0%	5%	4.0%	9.3%	8.5%	4%
Mala	7%	4%	55%	4.0%	5.3%	12 %	10%
Muy Mala	8.2%	24%	11.0%	7.2%	7.3%	4.2%	8%
Nunca los ha tratado	30 %	28%	55%	73.6%	48%	45.3%	58%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: Seminario sobre Marginalidad Jurídica en Nicaragua.
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales U.S.A.

OPINION ACERCA DE JUECES

	La Fuente	Sta. Isabel	Barrio Snick.	Open 3
Muy Buena	7.6%	24 %	5 %	8 %
Buena	7.6%	20 %	15 %	22%
Regular	1.6 %	12 %	13.6%	20 %
ala	3.2 %	4 %	2.8%	5 %
Muy Mala	2.4 %	16 %	2.8%	5 %
No conoce No ha tratado.	72.8 %	24 %	47.6%	40 %
TOTAL	100%	100%	100%	100%

* Sobre otros barrios no se posee información al respecto.

FUENTE: Seminario sobre Marginalidad Jurídica en Nicaragua, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.C.A.

en donde prevalecen situaciones peores que las nuestras en el aspecto laboral tanto a nivel urbano como rural.

7. Fuentes de financiamiento. La Usura.

Se han creado instituciones con la finalidad de proporcionar crédito a las personas con menores ingresos tales como el Banco de Crédito Popular, el llamado Fondo Especial para el Desarrollo (FED) del Banco Central con intereses y condiciones ventajosas. No obstante, en un estudio de INCAE sobre la situación de la vivienda de las familias de bajos Ingresos de Managua - ver cuadro adjunto - apareció que solamente un 5.83% de las personas pobres hacía uso de las instituciones bancarias y similares para obtener dinero, un 43.80% de su patrón o empleador. En nuestro medio prestamista privado generalmente es sinónimo de "usurero" que presta a un interés más alto del permitido legalmente, muchos de estos usureros están organizados en empresas que ellos llaman "Financieras" en donde obtienen dinero de los Bancos al interés legal (1% mensual) y luego lo prestan a los pobres a intereses de un 10% o más al mes.²³ Si el movimiento cooperativista tuviera una mayor difusión y los programas estatales de Acción Social Comunitaria enseñaran al pobre el valor del ahorro y de las agrupaciones del género se podría cambiar esta situación.

23. Véase una descripción más detallada del problema de la usura en supra, sección II -A - 3.

DISTRIBUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO
MAS UTILIZADAS

%

Fuente de Financiamiento	Man- gua.	Para- caidis- tas.	Cuan- tenias.	Otro tipo de arriendo	INVI	Otros Propietarios.
Ahorros Personales	13.61	0.00	4.90	18.46	14.28	17.54
Patrón	18.11	3.84	23.35	24.62	22.85	16.46
Prestamistas Privados (incluye amigos y parientes)	43.80	53.83	50.60	35.39	41.89	41.22
Préstamo Ban- cario y Simi- lar	5.83	3.84	6.17	2.31	13.43	5.96
Nunca ha nece- sitado dinero.	11.77	28.84	6.17	12.31	4.76	12.28
Otros	1.53	3.84	1.23	1.54	0.95	1.54
No Contestaron	-	-	-	-	-	1.54
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INCAE. Estudio sobre la situación de la vivienda en las familias pobres de Managua. 1974.

8. Problemas de Policía

En la encuesta realizada en barrios marginados por la Universidad Centroamericana²⁴ al preguntarse a los entrevistados si, cuando habían tenido algún problema, habían recurrido a la ley, los porcentajes de respuestas negativas fueron muy elevados oscilando desde el 56 por ciento en el Barrio Santa Isabel hasta el 84.8 por ciento en el Barrio La Fuente y. En las respuestas de sí, la más elevada fue en el reparto Santa Isabel con un 44 por ciento hasta un 15.2 por ciento en el Barrio La Fuente. Existe alguien que en toda su vida no tenga problemas legales?

Cuadro 13. CUANDO USTED HA TENIDO UN PROBLEMA...
HA SOLICITADO PROTECCION DE LA LEY?

	Bo. Nueva	Bo. Sucre	Sta. Isabel	La Fuente	OPEN 3
SI	24.50%	24.8 %	44 %	15.2 %	18.8%
NO	75.1 %	75.2 %	56 %	84.8 %	81.2%
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

FUENTE: Seminario sobre Marginalidad Jurídica en Nicaragua. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales U.C.A.

Otro dato muy interesante para nuestro estudio fue el obtenido al través de las personas que respondieron que sí habían tenido problemas y recurrido a alguna autoridad alguna vez. Ante qué autoridad recurrió? El porcentaje más elevado dijo que al Juez de Policía, un 30 por ciento, a una

24. Op. cit. supra, nota 11.

Sección de Policía 10.1 por ciento. Al Inspector del Trabajo 12.3 por ciento y solamente recurrieron a los Jueces de Distrito el 8.3 por ciento y a los Jueces Locales el 4.9 por ciento de ellos -ver cuadro adjunto-. Vale la pena señalar que los Jueces de Policía son el remanente de cierto tipo de autoridad instituída durante las ocupaciones militares norteamericanas en el país en los años de 1912 al 1916 y en la década de los años de 1920 a 1930 en épocas de guerras civiles. Son autoridades que dirimen conflictos o problemas menores como peleas de barrio, golpizas de cantina, lo que para los anglosajones son los llamados Jueces de Paz, solo que con atribuciones menores y específicas. Para la gente pobre viene a ser como los grandes solucionadores de problemas pues en la práctica les llevan todo tipo de conflictos, hasta los familiares, de alimentos a los hijos, de injurias y calumnias, de lesiones, de robos, de hurtos, de desaparecidos, etc, cosa que resta valor a los Tribunales de Justicia establecidos por la normativa legal existente. Pero en la práctica ejercen una función y obtienen un resultado inmediato al restablecer en cierta forma el orden entre estas personas, pues están facultados para establecer penas leves de prisión generalmente rescatables con multas que para los pobres resultan elevadas -por lo que a veces una sola basta-. Asimismo pueden exigir una fianza en dinero llamada "fianza para guardar paz"; que ha resuelto cierto tipo de problemas, con practicidad. Del análisis de las respuestas podemos colegir también que a los pobres les aterra lo complicado y buscan siempre la autoridad que les resuelva el asunto lo más rápidamente posible. De ahí que los problemas se lleven en un 30 por ciento a los Jueces de Policía, en donde la justicia es inmediata, a las Secciones de Policía el 10.1 por ciento donde les envían un policía a mediar de inmediato en el problema, al Inspector

del Trabajo el 12.3 por ciento pues éste va también tan pronto puede a hablar con el patrón y ver el caso o lo cita para algún tipo de arreglo rápido y sin mayores contratiempos pero a los Juzgados no se atreven a acudir y de ahí los bajos porcentajes.

Cuadro 14. PORCENTAJE DE AUTORIDADES MAS REQUERIDAS PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS

TIPOS DE AUTORIDAD	%
Juez de Distrito	8.3
Juez Local	4.9
Oficina de Inquilinato	1.5
Juez de Policía	30.1
Oficina de Investigación	3.0
Sección de Policía	10.1
Inspector de Trabajo	12.3
Oficina de Colocación	2.1
Protección a la Familia	1.8
Oficina de Urbanismo	5.2
Distrito Nacional	6.7
Otras	14.0
TOTAL	100.0

FUENTE: Seminario sobre Marginalidad Jurídica en Nicaragua. U. C. A.

C. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS EN LAS AREAS RURALES

Aunque en el campo viven más pobres que en la zona urbana,²⁵ los datos sobre ellos son mucho más escasos.

La marginalidad jurídica que padece el habitante rural es por sí más aguda que la que aqueja al habitante urbano. El habitante del campo se enfrenta a un ordenamiento jurídico aún más discriminatorio a nivel sustantivo, pues se le atribuyen menores derechos que a su contraparte urbana, menos protecciones y servicios legales y tienen un acceso real inferior a los escasos recursos legales que los códigos y leyes le conceden. Es decir, que las causas de su marginación proceden no solo de su particular situación sociológica, más crítica que la urbana, sino de la estructuración y contenido de los derechos y regulaciones contenidos en el subsistema jurídico que norma su existencia.

De nuevo, el análisis tendrá que limitarse a los problemas de su accesibilidad al orden legal vigente, y no al contenido de éste, excepto quizás, a nivel procesal.

1. Registro de Nacimientos y Defunciones

No se han podido obtener datos sobre este aspecto que procedan exclusivamente de la población rural. En agosto y septiembre de 1977, el Centro de Investigaciones Sociales de Nicaragua (CISNIC) realizó una encuesta en 30 comunidades rurales y semirurales de la zona Norte y Centro Norte, sobre niveles y problemas de salud (CISNIC-PRACS 1977). Los datos que se presentan

25. El Censo Nacional de 1971 indica que en esa fecha el 52.3 por ciento de la población de Nicaragua era rural y el 47.7 por ciento urbana, siendo más alto en las zonas Norte y Centro Atlántico (rural 77%, urbana 23%).
FUENTE: Censos Nacionales 20 de abril de 1971, Vol. No.1, pág. V.

a continuación fueron extraídos de dicha encuesta a fin de incluirlos en el presente informe. Cabe advertir que proceden de comunidades o pequeños pueblos en donde opera actualmente el Programa Rural de Acción Comunitaria en Salud (PRACS) los cuales por definición están conectados a la red de carreteras y a ciertos servicios públicos. Sus cifras no son por tanto representativas de la situación del grueso de la población campesina que podemos suponer mucho peor.

De acuerdo a esta encuesta fueron inscritos el 69.23 por ciento de los últimos nacidos vivos y el 51.63 por ciento de los últimos hijos fallecidos. El 80.25 por ciento de los que no inscribieron dichos fallecimientos lo atribuyeron a ignorar su importancia, al descuido o bien, no supieron dar ninguna razón.

Como puede apreciarse, aún en estas comunidades, mejores en términos generales que el resto de la población rural, el sub-registro de las estadísticas vitales es aproximadamente el doble que el de Managua. Los campesinos deben inscribir a sus hijos en la ciudad cabecera del Municipio. En donde la demarcación administrativa se encuentra cosa es que normalmente ellos ignoran, especialmente los braceros y mozos que deambulan de finca en finca trabajando y cargando consigo a la familia.

Será importante, en estudios futuros que se realicen, discernir hasta qué punto la ignorancia sobre la importancia de la inscripción juega un papel decisivo en el sub-registro rural.

2. Tenencia de la Tierra y Titulación

De acuerdo a los datos preliminares del censo agropecuario de 1971 el 20.40 por ciento de todas las explotaciones carecían de título que amparara su propiedad. Esto hacía que, de las fincas poseídas como propias, el 37.3 por ciento lo fueran sin título. El número absoluto de tales explotaciones fue de 17.716. Los dos cuadros siguientes ilustran la distribución de las explotaciones por tenencia y superficies.

NICARAGUA: NUMERO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR FORMA DE TENENCIA

Tamaño de la Explotación (Mz)	Total	%	Otras Formas	%	Con Título	%	Sin Título	%	Arrendado	%
TOTAL	86.817 ^{*/}	100	6.319	7.28	47.512	54.72	17.716	20.40	15.270	17.60
Menor de 1	5.167	100	.253	4.90	3.084	59.69	.777	15.04	1.053	20.37
1 - 5	22.785	100	1.071	4.70	9.912	43.50	3.779	16.59	8.023	35.21
5 - 10	10.471	100	.617	5.89	5.792	55.31	1.816	17.34	2.246	21.46
10 - 20	11.392	100	.978	8.58	6.664	58.50	2.411	21.16	1.339	11.76
20 - 50	15.922	100	1.562	9.80	8.943	56.17	4.085	25.66	1.332	8.37
50 - 100	10.539	100	1.083	10.32	5.807	55.10	3.032	28.77	.612	5.81
100 - 200	5.653	100	.500	8.84	3.555	62.89	1.242	21.97	.356	6.30
200 - 500	3.238	100	.196	6.05	2.365	73.04	.452	13.96	.225	6.95
500 - 1000	.975	100	.42	4.31	.794	81.44	.85	8.72	.54	5.53
1000 - 2500	.498	100	.10	2.01	.433	86.95	.29	5.82	.26	5.22
Mayor de 2500	.177	100	.2	1.13	.163	92.09	.8	4.52	.4	2.26

FUENTE: Censo Nacional Agropecuario, 1971 UNASEC. (Datos preliminares)

*/ No incluye Atlántico Sur.

UNIDAD DE ANALISIS SECTORIAL
 NICARAGUA: SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR FORMA DE
 TENENCIA 1971. (En Manzanas).

Tamaño de la Explotación(Mz)	Total	Otras Formas	Con Título	Sin Título	%	Arrendado
TOTAL	5.916.605 ^{1/}	298.585	4.632.736	755.449		229.835
Menor de 1	2.680	102	1.934	228		416
1 - 5	56.036	2.711	26.195	9.507		17.623
5 - 10	70.965	4.212	42.236	11.831		12.686
10 - 20	153.768	14.097	94.187	31.820		13.664
20 - 50	493.153	50.314	289.162	124.475		29.202
50 - 100	679.533	69.601	395.055	183.526		31.351
100 - 200	722.290	64.035	481.099	144.233		32.923
200 - 500	923.316	51.874	724.675	102.167		44.600
500 - 1000	646.152	23.438	568.415	36.312		17.987
1000 - 2500	725.916	8.003	661.943	31.597		24.373
Mayor de 2500	1.442.796	10.198	1.347.835	79.753		5.010

FUENTE: Censo Nacional Agropecuario 1971.

*/ No incluye Atlántico Sur.

Como puede apreciarse en ambos cuadros, las fincas sin título aumentan en el rango de 20 a 50 y de 50 a 100 manzanas (25.60 y 28.77 por ciento respectivamente).

Comparaciones de -osdatos censales 1963-1971, realizadas en un reporte confidencial del Fondo Monetario Internacional presentado al Banco Central de - Nicaragua en 1975, indicaron que a pesar de los programas de reforma agraria - realizados en el período, el número de posesiones sin título está aumentando en términos absolutos y relativos. El fenómeno parece provenir de la acción -

combinada del fraccionamiento de viejas fincas tenidas en precario y de la expansión relativamente rápida de la frontera agrícola en la zona central y atlántica, producto a su vez del excedente de campesinos sin tierra o con muy poca, que ha estado estimulando el desarrollo de la agricultura comercial en gran escala, particularmente en el sector pecuario.

Fácil es vislumbrar los graves inconvenientes que se derivan de esta situación. El finquero que posee alguna tierra tiene dificultad para obtener financiamiento para sus actividades por no tener respaldo legal alguno para garantizar al prestamista el dinero y se ve en la imperiosa necesidad de recurrir a agiotistas que adelantan dinero sobre la cosecha o sobre su eventual derecho que tiene a la tierra. Dichos agiotistas les hacen firmar documentos que los finqueros no entienden y son en realidad cesiones de derechos de posesión puras y simples que se hacen efectivas en caso de incumplimiento.

Es frecuente que los deudores no puedan pagar puesto que los altos intereses, las comisiones, y otros gastos elevan la suma que debe ser devuelta. Por otro lado la indefensión económica y jurídica de los campesinos pobres los hace presa fácil de individuos con mayor poder e inescrupulosos que continuamente los despojan de las tierras alegando alteración de linderos, o mediante la invasión de sus parcelas o por compra a otros de supuestos derechos que en realidad son de los pequeños finqueros víctima de sus maquinaciones.

Una resultante de esta situación son los continuos y frecuentes actos de violencia agraria que incluye muchas veces homicidios al grado que en ciertas regiones de Nicaragua se dice que "la vida no vale nada". Aunque hasta el momento no se ha podido documentar el contenido de la actividad judicial que se

desarrolla en las zonas rurales de Nicaragua, un alto porcentaje de los litigios son causados, directa o indirectamente por la falta de titulación y seguridad en la tenencia. El saneamiento de la tenencia de la tierra en el campo redundaría, pues, en una disminución de la carga litigiosa de los juzgados que operan en las zonas rurales.

3. Lo Laboral

No hay datos disponibles ni estadísticas confiables sobre los conflictos laborales en el campo. El conocimiento empírico y la comparación de sus símiles en la ciudad nos indican que las alternativas del obrero del campo no son muchas. Normalmente el bracero o cortador es contratado y pagado por obra, según lo que corta gana. Si al patrón "mandador" o capataz no le gusta lo echan y si él mismo no se encuentra a gusto, se marcha a otra finca a trabajar puesto que dada la magnitud de las plantaciones en ciertas épocas del año hay demanda de mano de obra. Si se violan sus derechos laborales y desea reclamarlos tiene que viajar a la ciudad en busca del Inspector del Trabajo más cercano. El costo del viaje, unido al de un Abogado, dejaría a la familia sin pan, así que normalmente el problema se aplaza en busca de la oportunidad de venganza privada. Esta situación se agrava porque las demarcaciones judiciales en las zonas rurales solamente incluyen a los llamados "Jueces de Mesta" o "Capitanes de Cañada", Autoridades de Policía con ciertas funciones administrativas y judiciales que no van más allá de tratar de mantener el orden y transferir los casos más serios a los Juzgados de la ciudad. Dichos Jueces o Capitanes no tienen función alguna en materia laboral por lo que nada pueden hacer en estos casos.

Los empleados fijos para mantenimiento, tienen las mismas dificultades con la pequeña diferencia de tener más elementos probatorios de la relación de trabajo. En cuanto a la seguridad social no gozan, ni los empleados fijos ni los braceros, de los beneficios de la seguridad social salvo en algunas zonas reducidas a las que se ha extendido.

El analfabetismo en las zonas rurales de Nicaragua alcanza índices de hasta el 95 por ciento en ciertas áreas siendo la medida nacional el 80 por ciento. Esta es una de las razones por las que el campesino no conoce sus derechos más elementales por lo que las campañas de alfabetización jurídica son más necesarias en las zonas rurales que en las urbanas. En la gran mayoría de haciendas o "fincas" de Nicaragua aún subsisten formas de explotación bárbaras como las afamadas "tiendas de raya" aquí denominadas "comisariatos".²⁶

Cierto tipo de problemas legales muy sentidos, consisten en la elaboración de los contratos para obtener financiamiento para las cosechas tanto de organismos públicos como privados, los que contienen "amarres" de las cosechas que los campesinos aceptan con total desconocimiento de factores de costos, de transporte, de pesas y medidas legales, depreciación de maquinaria, del producto, bodegaje, de fluctuaciones de mercados, de intereses legales y no legales, comisiones, honorarios, etc., elementos determinantes en última instancia del precio final del producto de su trabajo. El campesino no es asesorado ni defendido a nivel de organizaciones campesinas puesto que éstas no existen y mucho menos Sindicatos numerosos. El movimiento cooperativista que sí puede ayudarlo es muy reciente y se está promoviendo en las zonas rurales por entes tales como FUNDE -Fundación Nicaraguense para el Desarrollo- de carácter privado y el Instituto de Bienestar Campesino (INVIERNO) de carácter público.

26. Estos problemas son descritos más ampliamente en supra, sección III-A-1.

D. CONCLUSION GENERAL

El campesino nicaraguense descendiente de los grupos indígenas aborígenes en su gran mayoría, tiene una historia cargada de frustraciones, su marginalidad económica, social, y aún política, acentuada. En la actualidad, con la expansión de la frontera agrícola en las regiones norte y central atlántica del país, lo han lanzado continuamente a migraciones cuyo crudo y terrible resultado estamos viendo actualmente. Ha perdido contacto con la tierra de sus antepasados e incluso con su propia familia. Su raíz ancestral se ha roto y psicológicamente es tá desarraigado. Un gran grupo que se ha convertido en gregario, van de finca en finca buscando trabajo y, según las cosechas, se desplazan de una zona a otra de Nicaragua como unos modernos gitanos. Sin quererlo y sin saberlo, se ha margi nado de la ley y el orden establecido y no pocas veces escoge por emigrar a la ciudad por el atractivo que ésta le ofrece y la expectativa de tener acceso a - "los beneficios" de la vida urbana: agua potable, electricidad, educación, etc, pasando a integrar otro tipo de desarraigado social que es el "marginado urbano" ya visto antes, si bien es oportuno aclarar que la migración es gradual del cam po a las ciudades pequeñas y luego a las grandes²⁷ -Seminario sobre Marginalidad Jurídica UCA 1971-. Los beneficios sociales, económicos, organizacionales, fiscales, carreteras, educación, subsidios familiares, centros comunales, guarderías infantiles, televisión, electricidad, agua potable, vivienda, crédito especial, seguridad en la tenencia de la tierra, hospitales, centros de salud, transporte, comercialización adecuada de productos, diversiones, acceso a la alimentación a buenos precios y protección de la ley: brillan por su ausencia en gran parte de las regiones rurales de Nicaragua.

27. U.C.A. Seminario sobre Marginalidad Jurídica, op. cit. supra, nota 11

CAPITULO VI

LOS SERVICIOS LEGALES GRATUITOS EN LA DOCTRINA, EN EL MUNDO

ACTUAL Y EN NICARAGUA

Sección	Página
A. DOCTRINA	
1. <u>La Abogacía, función pública y profesión liberal. Deber de patrocinio. Honorarium vs. merces</u>	197
2. <u>La asistencia legal gratuita a los pobres</u>	201
a. Deber de cada abogado	201
b. Deber social del Estado	202
B. MUNDO ACTUAL (SISTEMAS)	
1. <u>Asignación de cada caso a distintos abogados escogidos por diversos métodos entre los que ejercen la profesión</u>	203
a. Sin recibir pago alguno	204
b. Recibiendo honorarios módicos del Gobierno	204
c. Recibiendo la mitad de los honorarios regulares del declarado pobre	204
2. <u>Defensores de oficio empleados permanentes para la asistencia legal al pobre</u>	205
3. <u>Reducción de la libertad de escoger abogado y de la libertad de aceptación del caso por parte de éste.</u>	208
4. <u>Ventajas y desventajas específicas de cada uno de estos sistemas</u>	209
a. Asignación de casos específicos	209
i. Ventajas	209
ii. Desventajas	210
b. Defensores de oficio	211
i. Ventajas	211
ii. Desventajas	214
C. LA DEFENSA DEL POBRE EN NICARAGUA	214
1. <u>En lo penal: turnos de abogados, notarios, procuradores y pasantes</u>	215
2. <u>El beneficio de pobreza en lo civil</u>	216

LOS SERVICIOS LEGALES GRATUITOS EN LA DOCTRINA, EN SUS ORIGENES Y EN EL MUNDO ACTUAL.

A. DOCTRINA

1. La abogacía, función pública y profesión liberal. Deber de patrocinio. Honorarium vs merces.

La función de abogar por otro, o sea, defender sus derechos, guiarle y aconsejarle con dictámenes relativos a las consultas planteadas, es considerada doctrinalmente como una función pública ejercida por profesionales libres. Su carácter público resulta, en lo extrajudicial, de la necesidad de evitar pleitos y armonizar los intereses contradictorios mediante el asesoramiento de las partes, haciéndoles saber sus derechos y obligaciones legales y, en lo judicial, de la necesidad de presentar a los jueces las pretensiones de los litigantes de modo objetivo, obviando la pasión de aquéllos y analizándolas conforme a Derecho, con lo cual se facilita la labor de los tribunales¹. Su existencia se justifica, además, en el principio de igualdad en la defensa ya que garantiza que las tesis en conflicto sean presentadas con análoga pericia evitando el desequilibrio entre la habilidad, experiencia, cultura y elocuencia entre las partes².

Pero, no obstante su función pública, la abogacía es una profesión liberal, ya que quienes la desempeñan no son empleados del Estado y retribuidos por él a sueldo (que impediría a los clientes escoger su abogado y a éste la libertad de aceptar o rechazar el caso) sino que su ejercicio solo obliga cuando el interesado lo solicita libremente y el abogado acepta el encargo,

1. Fernández Serrano, Antonio. La abogacía en España y el mundo (Librería Internacional de Derecho, Madrid, 1955) 1º, p. 61 a 66.

2. Calamandrei, Piero, Demasiados abogados ()
p. 3.

también libremente. No quiere esto decir que el abogado pueda rehusar su oficio sin justo motivo³ sino que una de las razones por las cuales goza de esa libertad es para no forzarlo a asociar su obra a una causa que él considere contraria a la justicia⁴. Por eso el Estatuto general que rige la abogacía en España establece que

"La defensa profesional es una obligación jurídica para los abogados, quienes solo podrán rechazar su ministerio por causas justificadas, en los casos en que las leyes no impongan la defensa con carácter forzoso"⁵

En Nicaragua, el hecho de haber dispuesto la Excelentísima Corte Suprema de Justicia que se publicara en el Boletín Judicial, como lo fué⁵ el Código de Moral Profesional de la Asociación Americana de Abogados (American Bar Association) unido a que asimismo fuera publicado en la edición oficial del Código de Procedimiento Civil,^{5a} da a las normas éticas incluidas en dicho Código de Moral Profesional un respaldo y una autoridad enormes. Dos - de esas normas se refieren al deber del abogado hacia las clases pobres:

"Un abogado nombrado defensor de un prisionero no debiera excusarse por una causa trivial y debiera hacer el mayor esfuerzo en su favor".

(Norma Número 4)

"... El notorio abono de un cliente no justifica un cobro excesivo por el servicio; sin embargo, si es pobre, su condición puede requerir menor cobro, o nada absolutamente... Al fijar honorarios, nunca debiera olvidarse que la profesión es una rama de la administración de justicia y no un arte vulgar de hacer dinero".

(Norma Número 12).

3. La obligación de patrocinio, salvo justa causa, está establecida en la doctrina y en algunas legislaciones como la italiana (art. 11 de la Ley forense).

4. Calamandrei, Piero, Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código (Trad. del italiano por Santiago Sentís M., Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires) p. 419.

5. Art. 26, II, Estatuto general, España.

5. Véase el Boletín Judicial, año 1920, págs. 3104 a 3106 y 3120 a - 3122.

5a. Edición oficial de 1904. Lo transcrito en esta página aparece en las páginas 540, 542 y 543 de dicha edición.

El deber de patrocinio es independiente del pago que pueda recibir el abogado de su cliente. Precisamente se le califica de honorarium que significa, en el orden doctrinal, un regalo o donación dada voluntariamente a quien ejerce una función pública cuya única retribución en el honor o dignidad de desempeñarla⁶. Desde Roma⁷ hasta nuestros días la doctrina considera, pues, a la abogacía como un trabajo honorario, que se realiza sin poderse reclamar pago alguno, aunque se acepte cuando es hecho voluntariamente o de motu proprio por el cliente. Se diferencian así los honorarium de las merces⁷ que son el pago de trabajo o servicios que se compran y venden.

En muchos países los honorarios de los abogados están fijados por la ley⁸ (del mismo modo que, en Nicaragua, existen aranceles judiciales, notariales y registrales) precisamente para despojar a la abogacía de toda especulación lucrativa. Y suelen prohibirse pactos como los de cuota litis que den al abogado una participación en los resultados del litigio y lo aten a los intereses de su cliente, que debe defender con entera independencia de criterio.

6. Black's Law Dictionary (West Publishing Co., St Paul, Minn. USA, 1951) voces honorarium y honorary. Véase también Pietro-Castro Ferrándiz, L. Derecho Procesal Civil. (Edit. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1968) 1º, p. 135.

7. "En Roma, durante la época republicana, la abogacía... era gratuita; vino a ser profesión retribuida... bajo el principado". Paoli, cit. por Calamandrei, op. cit. supra, nota 4, p. 420.

7. Ibid, voz merces. Nótese que tiene la misma raíz que "mercantil" y "mercenario"

8. En Roma, la Ley "de Postulando" estableció ese deber, Digesto: L.3 Tit. 1º Véase también la ley única, Tit. 14, Libro 3º del Código de Justiniano.

2. La asistencia legal gratuita.

a. Deber de cada abogado.

Consecuencia obligada de ser la abogacía una función pública es el deber de patrocinar las causas de los pobres, que no pueden pagar, denominado deber de asistencia benéfica, que tiene el abogado según ha sido universalmente admitido desde los orígenes de la profesión^{8a}.

Esta obligación se ha considerado tan ineludible que Santo Tomás de Aquino afirmó que el abogado que negare la defensa al pobre peca mortalmente⁹ y varios juristas de la antigüedad, como Baldo, Barbosa, Casanco y otros añadieron "que si el litigante pobre diere alguna cosa al abogado, en agradecimiento de su defensa, no lo puede recibir, y si lo hiciere, peca in foro conscientiae y la deberá restituir¹⁰."

Las legislaciones canónica¹¹ y medieval mantuvieron este deber, por lo menos en España¹², Francia¹³, Inglaterra¹⁴ y Portugal¹⁵.

8a. En Roma, la Ley "de Postulando" estableció ese deber, Digesto: L.3, Tit. 1º. Véase también la ley única, Tit. 14, Libro 3º del Código de Justiniano.

9. Santo Tomás: 2.2. Quaest. 72, art. 1º

10. Cabrera Núñez, Melchor, El abogado perfecto, cit. en supra nota 1, p. 217.

11. El Derecho Canónico creó, desde tiempos remotos, el "Avocatus pauperum"

12. "Biuda e huérfano e otras personas cuytadas han de seguir a las veces enjuizio sus pleitos.. los judgadores deven dar Abogado a cualquiera de las personas sobredichas.. E si por ventura.. non ouviese de que lo pagar, dévele mandar el Juez que lo faga por el amor de Dios; e el Abogado es tenuto de lo fazer. Las Partidas: Ley VI, Tit VI, Part III. Concordancias en el Fuero Real, Ordenamiento de Montalvo y Novísima Recopilación cit. en supra nota 1, p. 230.

13. En los antiguos Capitulares, Ibid. p. 228

14. En la Ordenanzas de Enrique VIII Ibid.

15. En las Ordenanzas alfonsinas Ibid.

"Actualmente, en casi todas las legislaciones de los pueblos cultos se atiende a tal deber y la defensa de los desvalidos en motivo de especial atención, no solo por el legislador sino por los propios Abogados, con exaltado afán"¹⁶ Dicha defensa se extiende a ciertas instituciones a las que la ley concede el beneficio de pobreza para litigar (como, entre otras muchas, la Cruz Roja española).¹⁷

b. Deber social del Estado.

La asistencia legal gratuita al pobre, basada exclusivamente, en un principio, en motivos morales de justicia y caridad, derivados de convicciones religiosas, se fundó, después de la Revolución Francesa y el logro de su independencia por la mayor parte de los países americanos en el principio de igualdad en los procedimientos judiciales. Una formulación más moderna de ese mismo principio es la necesidad de eliminar la discriminación o marginación de los pobres de la vida jurídica y de la protección de las leyes.

La creciente complejidad, número y formalidades de las transacciones y la necesidad de poner en plena ejecución la abundante legislación laboral, de asistencia social, de reforma agraria, de protección al consumidor, sobre usura y otras, que no pocas veces son letra muerta, requieren la asistencia legal gratuita al pobre, que, pasa finalmente a ser un derecho de éste y un deber social del Estado ¹⁸.

16. Ibid.

17. Reglamento de 13 de marzo de 1907 y D. de 13 de octubre de 1931, España.

18. De la Plaza, Manuel, Abogados y Jueces. En Boletín del Colegio de Abogados de Madrid (Junio, 1946) cit en: op. cit supra, nota 1, p. 227 y 208.

B. MUNDO ACTUAL (SISTEMAS)

Dos sistemas han sido usados para proveer al desvalido de asistencia legal. El primero considera esa asistencia como un deber de la clase de abogados, y por consiguiente todo abogado en ejercicio puede ser designado por las Cortes o los Colegios de Abogados para defender al pobre que lo necesite. Se distinguen, dentro de él, dos sub-sistemas. Uno en el cual no se paga nada al abogado. Y el otro en que el gobierno nacional o local paga al abogado honorarios mínimos. El segundo consiste en la creación de un cuerpo de defensores empleados para dedicarse a esta tarea mediante un sueldo fijo. Subsiguientemente se describirán con más detalle y se analizarán sus respectivas ventajas e inconvenientes.

1. Asignación de casos específicos a distintos abogados, escogidos por diversos métodos entre los que ejercen la profesión.

Este sistema, llamado "de asignación" (assigned counsel system)¹⁹ consiste en el nombramiento de abogados para los pobres siguiendo el turno riguroso señalado en una lista de los que ejercen su profesión en un área determinada o en ciertos Juzgados aunque, en ocasiones, solamente se incluyen en la lista a los abogados más jóvenes²⁰ o a los veteranos²¹ o se confeccionan dos lis

19. Aunque el sistema de Defensores (abogados de oficio) se ha incrementado en los últimos años, aún, en 1970, el sistema de asignación de casos era seguido, en lo criminal, en alrededor de 2,900 de los 3,100 condados de los Estados Unidos. Véase Silverstein, Lee Defense of the Poor in Criminal Cases in American State Courts (American Bar Foundation, 1965) p. 15. Pero no se crea que es un sistema usado únicamente en lo criminal sino que es el sistema que en material civil usan muchos países como España (arts. 27 de los Estatutos Generales de los Colegios de Abogados de España y arts. 41 al 50, 1714 y 1756 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española).

20. Esta es la regla general en aproximadamente una cuarta parte de los condados norteamericanos. Ibid. p. 16

21. Este es el caso, entre otros de Detroit. Ibid.

tas según la mayor o menor experiencia de los abogados y se nombra para los casos más difíciles a quienes tienen más años de ejercicio²².

a. Sin recibir pago alguno.

En la mayor parte de los países estos abogados así designados, no reciben pago alguno por sus servicios²³. En los Estados Unidos siguen este método (en materia criminal) seis estados y el Distrito de Columbia²⁴. Es también el sistema adoptado, también en materia criminal, por Nicaragua²⁵.

b. Recibiendo honorarios módicos del Gobierno.

Una variante del anterior sistema es que el Gobierno nacional o local pague honorarios modestos al abogado designado para la defensa del pobre. Es el único sistema seguido en 35 estados de los Estados Unidos y parcialmente en otros siete. En nueve estados y el Distrito de Columbia el abogado tiene derecho al reembolso de los gastos incurridos, lo que les permite invertir en la investigación, peritos y otros gastos.

c. Recibiendo la mitad de los honorarios regulares, del declarado pobre.

Este sistema es español. Quienes tengan ingresos ligeramente superiores al límite máximo establecido para recibir el beneficio de pobreza para litigar, que incluye el nombramiento de abogado o procurador sin tener que pagar

22. El art. 26 de los Estatutos Generales de los Colegios de Abogados de España dispone que para las causas graves (civiles o criminales) se lleve un turno especial entre los Abogados con más de cinco años de ejercicio profesional.

23. Véase una relación de las leyes sobre la materia en 63 países en el segundo tomo de la obra cit. supra nota 1.

24. Carolina del Sur, Kentucky, Luisiana, Missouri, Tennessee y Utah. El Distrito de Columbia emplea también en la Ayuda Legal (Legal Aid) abogados pagados.

25. Supra, Capítulo I, notas 133 a 142 y texto principal correspondiente.

le honorarios ni derechos, podrán recibir el beneficio de media pobreza que les de derecho a una bonificación del 50 por ciento en todos los gastos legales, incluyendo dichos honorarios y derechos ²⁶.

2. Defensores de oficio empleados permanentemente para la asistencia legal al pobre.

En el pasado este sistema fue mas usado en lo criminal que en lo civil pero recientemente su cobertura se ha ampliado para abarcar toda clase de asuntos estén o no los abogados que prestan los servicios legales al pobre organizados en un mismo cuerpo o en oficinas independientes, una para los asuntos civiles y otra para los asuntos criminales. Dichos abogados son - llamados, en España y América Latina defensores de oficio²⁷, expresión semejante a la de defensores públicos (public defenders) usada en el Derecho norteamericano, aunque esta última designa únicamente a los defensores de los inculcados en causas criminales. También se les llama abogados de oficio,

26. Real Decreto de 3 de febrero de 1925 que modificó, entre otros, el art. 15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española. En los Estados Unidos - se están estableciendo Servicios Legales Prepagados para personas previamente agrupadas en algún tipo de organización (por ejemplo sindicatos, cooperativas, etc) las cuales pagan por los servicios que eventualmente puedan necesitar una cuota periódica, semanal, mensual o trimestral: Véase la publicación de The New York Bar Foundation A Lawyer at a Price People can Afford. Equal Justice Under Law Conference - John Jay Homestead, Katonah, N.Y., October - 17, 1974.

27. En América Latina usan esta denominación, entre otros países: Argentina donde laboran en la Oficina de Asistencia Legal regida por los Ministerios de Trabajo y Bienestar Social y de Justicia; México, donde hay Defensores de Oficio adscritos a las Cortes; Perú, donde los abogados de la Unidad de Defensa Campesina de la Oficina General de Defensa Legal del Ministerio de Agricultura son llamados Defensores de Oficio y tienen por única misión la defensa de los derechos agrarios de los campesinos; y Uruguay donde la oficina, adscrita a la Corte Suprema, que presta estos servicios es llamada Defensoría de Oficio. Véase infra, nota 33.

abogados de (o para) pobres"²⁸ y "procuradores de pobres"²⁹.

El sistema es llamado de Ayuda Legal (Legal Aid), Defensa Legal³⁰, Asistencia Legal³¹, Servicios Legales³² o Asistencia Judicial³³. La primera denominación es más popular en Estados Unidos, donde sirve para designar las Oficinas de Abogados dedicadas a defender los derechos de los pobres usualmente en materia civil y también, en algunas de esas Oficinas, la materia penal³⁴. Las otras han sido usadas en países latinoamericanos.³⁵

28. Por ejemplo, en Ecuador la Corte Suprema nombra un Defensor de Pobres para asistir a estos en asuntos civiles; en Paraguay existe una Oficina de Defensa del Pobre que provee de abogados en asuntos civiles y criminales; y en Colombia hay un Programa Nacional de Abogados para Pobres, financiado por el Banco Popular, propiedad del gobierno. Véase infra nota 33.

29. Esta denominación es usada en El Salvador. La Procuraduría de Pobres está adscrita al Ministerio Público y defiende los derechos civiles de los pobres. Véase infra, nota 33.

30. Usada en Perú. Véase supra, nota 27 e infra, nota 33.

31. Usada en Argentina. Véase supra, nota 27, e infra, nota 33. Usada en Chile, véase supra, nota 27 e infra, nota 33.

32. Usada por el Bufete Gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) infra, nota 33.

33. Usada en Chile. Esta información y la contenida en las seis notas precedentes procede de la publicación en tres volúmenes de hojas sueltas reemplazables y periódicamente puestas al día, de la Asociación Internacional de Ayuda Legal (International Legal Aid Association) Directory of Legal Aid and Advise Facilities Available Throughout the World (International Bar Association Londres, 1966). Las Oficinas Centrales de dicha organización están ubicadas en The Law Society's Hall, 113 Chancery Lane, Londres W.C.Z., Inglaterra.

34. Prueba de esto es que la asociación que agrupa todos los organismos dedicados a la defensa del pobre en Estados Unidos se llama Asociación Nacional de Defensores y de Ayuda Legal (National Legal Aid and Defender Association o NLADA). La palabra defensores designa aquí a quienes se dedican a la materia criminal y ayuda legal designa la actividad de asistencia jurídica al pobre en materia civil. En el mismo sentido, véase ibid, vol 3, p. 1.

35. Supra, notas 30 a 33.

La característica fundamental de este sistema, que lo diferencia del sistema de designación de un abogado determinado para cada caso, es que los servicios legales son prestados por un número relativamente pequeño y fijo de abogados, retribuidos con un sueldo y dedicados, con exclusividad o durante una parte substancial de su tiempo, a la defensa y asesoramiento de quienes no pueden pagar un abogado.

El financiamiento de este servicio puede provenir del gobierno y estar administrado por éste, o de fundaciones, colegios de abogados u otras fuentes privadas. En ocasiones todo o parte de los fondos provienen del gobierno pero son administrados por entidades o asociaciones ajenas al gobierno. Esto da lugar a la distinción de tres tipos de servicios legales: públicos, privados y semipúblicos. Estos tres tipos existen tanto en Estados Unidos³⁶ como en Latinoamérica³⁷. Los Bufetes Populares de las Universidades Autónomas de Nicaragua (UNAN) y Centroamericana (UCA), que emplean abogados directores y estudiantes asistentes, corresponde a este sistema.

36. Op. cit supra, nota 33, vol 3, p.1.

37. Los servicios legales sostenidos y administrados por los gobiernos nacional o local son la regla general. Brasil ofrece el ejemplo de asistencia legal gratuita dada directamente por los gobiernos estatales y municipales en obediencia a lo dispuesto en el artículo 150 s.32 de la Constitución Federal de 1967, que tiene su precedente en el art. 113, s. 32 de la Constitución de 1934 y en la Ley Federal No. 1060 de 5 de febrero de 1950 y dada también por organizaciones ajenas al gobierno tales como la Legión Brasileira de Asistencia, la Fundación Leão XIII en Río de Janeiro, SERVAS en Belo Horizonte y grupos de desarrollo comunal tales como los de ACAO. Véase op.cit supra nota 33 y Knight, C. Foster, Legal Services Projects in Latin America, en - Legal Aid and World Poverty de la serie Praeger Special Studies in International Economics and Development (Praeger Publishers, New York) p. 82 a 87.

3. Reducción de la libertad de escoger abogado y de la libertad de aceptación del caso por parte de éste.

Estas dos libertades, que tradicionalmente caracterizan el ejercicio de la abogacía, sufren una profunda alteración en ambos sistemas. Es evidente que se afectan "los más típicos caracteres de la profesión libre: falta entre el patrocinador y el patrocinado la relación de confianza basado en la libre elección y en la aceptación libre... y solo queda el ejercicio de una función pública, al cual el patrocinador está obligado^{37a.}"

Para tratar de salvar, en lo posible, ambas libertades se han intentado varias soluciones. En Estados Unidos se resuelve el problema de que la persona necesitada de ayuda legal y el abogado designado o destinado para atender su caso no se lleven bien hasta el punto de afectar la mutua cooperación entre ellos, nombrando otro abogado, si hay alguno disponible.³⁸ En Italia, para evitar que un abogado se vea compelido a defender una causa injusta, sin tener la oportunidad de rechazarla, se exige que, quienes soliciten ser admitidos al beneficio de patrocinio gratuito, demuestren "la probabilidad del éxito favorable en la causa o negocio"³⁹, lo que es decidido por una Comisión integrada por un miembro de la judicatura, otro del Ministerio Fiscal y otro de la Corporación o Colegio de Abogados. En España no se otorga el beneficio de pobreza sino al litigante cuya acción parezca fundada, es decir sea "sostenible" lo que es calificado por el propio abogado que se encargue del caso, estando su decisión sujeta a revisión por el Colegio de Abogados.⁴⁰ Estas fór

37a. Calamandrei, op. cit. supra, nota 4, p. 422.

38. Op. cit. supra, nota 33, vol 3, p. 6.

39. Art. 15, Ley italiana sobre patrocinio gratuito contenida en el Real Decreto de 30 de diciembre de 1923. n. 3282.

40. Arts. 44 a 47, Ley de Enjuiciamiento Civil española. El Juzgado deberá pasar el asunto al Colegio de Abogados siempre que el nombrado se excuse alegando que el cliente no tiene razón. Allí será objeto de estudio por dos abogados de los de mayor contribución, que supone mayor prestigio y fama. Si uno de ellos dictaminare en favor de la tesis favorable al cliente o, al menos, expresare duda, se le nombrará otro abogado, que esta vez no podrá excusarse, sino tendrá obligatoriamente que aceptar el asunto. Véase la sig. nota.

mulas no dejan al abogado una libertad absoluta para rechazar la defensa del pobre, ya que esto podría significar su indefensión⁴¹ pero no imponen tampoco a aquél la defensa de tesis insostenibles, para rechazar - las cuales tiene un margen de libertad. En otras palabras, el abogado conserva una discreción bastante análoga para aceptar o rechazar un caso a la que tendría en su propio bufete donde la obligación general de patrocinio le forzaría a aceptar la defensa de las tesis "sostenibles" que beneficien a su cliente.

4. Ventajas y desventajas específicas de cada uno de esos sistemas.

a. Asignación de casos específicos.

i. Ventajas.

La ventaja primordial de este sistema es, según sus defensores, que - conserva el papel tradicional del abogado y le permite una atención esmerada a cada caso mientras que en el sistema de defensores de oficio los abogados pasan a ser empleados del gobierno o de una organización semipública o privada de beneficencia o bienestar social donde tienen que atender una - multitud de casos a la vez.^{41a} Pero la realidad demuestra que se puede lograr de los defensores de oficio una adecuada atención de cada caso en particular, si se limita el número de casos que cada uno debe llevar.

41. Osorio Florit, Manuel, en Enciclopedia Jurídica Omeba, voz "Defensor de Pobres", (Edit. Bibliogr. Arg., Buenos Aires) VI, p. 93.

41a. Para un extenso resumen, análisis y encuestas sobre las ventajas y desventajas de ambos sistemas véase Silverstein, Lee Defense of the Poor in Criminal Cases in American State Courts (American Bar Foundation, 1965) n.18 a 35 y 45 a 60.

Otra ventaja es no costar nada o costar muy poco mientras que el sistema de defensores de oficio resulta muy gravoso para el gobierno. Pero, de otra parte, puede alegarse que es muy gravoso para la clase de abogados echarse encima esta carga de la defensa gratuita de los pobres, particularmente cuando la complejidad de la vida moderna ha multiplicado las transacciones en que ellos intervienen y las leyes que los protegen. Donde abundan los pobres este argumento cobra mucha fuerza.

ii. Desventajas.

En contra de este sistema de asignación de casos se alega que frecuentemente se confían a abogados muy jóvenes y sin suficiente experiencia casos importantes o difíciles para los cuales no tiene debida competencia. El sistema español de realizar la asignación de casos usando dos listas de abogados, una que incluye solamente los de más experiencia y otra a los restantes parece servir para resolver esta dificultad⁴². Sin embargo debe reconocerse que en la práctica, y este es el caso de Nicaragua, los tribunales prefieren nombrar a abogados jóvenes (y aún, en este país, a estudiantes)⁴³ para no echar sobre los abogados veteranos una carga que, por falta de suficiente concientización de jueces y abogados sobre el deber de asistencia legal a los pobres, parece demasiado pesada para los letrados con varios años de ejercicio profesional. Los pobres sirven así de conejillos de Indias para que con ellos se practiquen los abogados más nuevos o los futuros abogados, todavía estudiantes de Derecho.

La otra desventaja fundamental es la desidia con que algunos abogados a quienes se impone el deber de asistencia gratuita llevan los casos que se le

42. Véase supra nota 22.

43. Arts. 202 y 235, In, reformado por ley de 20 de agosto de 1975.

confían. En materia criminal se descubrió en Estados Unidos que el número de acusados que se declararon culpables (lo que allí obvia la necesidad del juicio) fue algo mayor en los condados donde se sigue el sistema de asignación que en los condados donde hay defensores^{43 a.} En Nicaragua la experiencia es mucho peor, como se explicó en el Capítulo I^{44.}

Se dice además que en este sistema no se pagan a los abogados los gastos en que incurra por investigación, obtención de documentos y otras pruebas, peritos etc. Pero esto no es una falta del sistema ya que es posible, manteniendo éste, proveer al adelanto o reembolso de dichos gastos. En Estados Unidos las leyes de nueve estados y del Distrito de Columbia ordenan el reembolso de dichos gastos y en otros donde el abogado al que se asigna un caso recibe honorarios módicos, el juez tiene en cuenta esos gastos para aumentar esos honorarios^{45.}

b. Defensores de oficio

i. Ventajas.

Algunas de las ventajas de este sistema corresponden a las desventajas imputadas al de asignación de casos. La existencia de un cuerpo de abogados de oficio asegura la especialización de sus integrantes en las ramas del Derecho que interesan al pobre en lo civil o como criminalista, lo que necesariamente incrementa la competencia de ellos que es muy superior a la de abogados que solo ocasionalmente atienden esa clase de asuntos,⁴⁶ aún cuando conozcan muy bien otras ramas del Derecho. Además, los abogados de oficio se aprovechan

43^a. Supra, nota 41, p. 21 a 28.

44. Supra, sección I. B-1-d-ii.

45. Supra, nota 41, p. 29 a 32 y nota 11 en p. 36.

46. Silverstein, op. cit supra, nota 41, p. 45.

de la experiencia de sus compañeros a quienes pueden consultar personalmente o revisar los expedientes de casos similares que figuren del archivo. Su trabajo en común facilita la redacción de modelos o machotes y el perfeccionamiento de los métodos y estrategias procesales.

Otra ventaja es el control que se ejerce sobre la actividad del abogado para asegurar su dedicación y celo en el cumplimiento de sus deberes, sin perjuicio de su entera independencia de criterio para dirigir el asunto en la forma que crea mas conveniente a los intereses del cliente. El abogado de oficio tiene que rendir cuenta de como emplea su tiempo y llevar un expediente de cada caso (salvo consultas) en que debe dejar constancia de sus actividades tales como copias de los escritos presentados, de la correspondencia sostenida en ese asunto, de su asistencia a juicios orales, - actos de conciliación, etc. y, aunque sea en forma abreviada, de los puntos de vista que ha sostenido en cada uno de dichos juicios o actos. Asimismo se lleva cuenta de sus victorias, derrotas y de las veces que ha transigido con su adversario, en que' ha cedido y qué es lo que ha obtenido en cambio (por supuesto, con el consentimiento del cliente, que debe constar - en el expediente), lo que permite detectar la desidia o la ineficacia en caso de que existieran.

Un cuerpo de defensores de oficio permite una división eficaz del trabajo y la creación de métodos de trabajo para la atención de centenares o millares de casos idénticos o casi idénticos con la ayuda de auxiliares debidamente adiestrados que descarguen de sus hombros las tareas que no necesitan ser realizadas por los abogados mismos, aunque, claro está, bajo la supervisión de éstos. Asimismo permitiría el uso de modernos equipos de - oficina, sin excluir las computadoras electrónicas, que facilitan el manejo

de millares de casos tal como se usan ya en muchos bufetes privados y compañías norteamericanas como las aseguradoras de títulos inmobiliarios.

La oficina de servicios legales gratuitos en que laboren estos defensores de oficio permite una determinación mas justa y eficaz de quienes son las personas elegibles, por su pobreza, para recibir estos servicios por medio de la entrevista previa al cliente y las investigaciones que realicen los auxiliares sin ocupar tiempo del abogado fuera de la decisión final de si debe aceptarse o no la asistencia legal solicitada.

Igualmente se dice que este sistema elimina la práctica, que a veces genera el sistema de asignación de casos a abogados para su defensa gratuita, de que éstos exijan a sus clientes o sus familiares (en casos criminales) el pago de sus servicios o al menos de una suma módica y, caso de no recibirla hacen muy poco o nada por sus clientes.⁴⁷ Si la asistencia legal gratuita a los pobres no se limita a defenderlos cuando sean demandados, ni aún a los litigios, sea como actores o como demandados, el sistema de abogados de oficio que laboren en una Oficina dedicada a la prestación de esos servicios⁴⁸ sería necesaria para evacuar consultas, ejercer acciones públicas, promover la reforma de las leyes, y realizar las demás actividades propias de una asistencia legal integral y completa.

47. Ibid., p. 48

48. En algunos países latinoamericanos donde existen abogados de oficio éstos están adscritos a los tribunales, que les distribuyen los casos que deben atender, sin que exista una oficina de ayuda legal al pobre a la cual pueda éste acudir. véase, en relación a México a Knight, op. cit. supra, nota 37, p. 97.

ii. Desventajas.

La mayor crítica contra este sistema es que los defensores de oficio carecen de la independencia necesaria para desempeñar debidamente sus funciones. Esta crítica es más frecuente en lo criminal ya que se alega que el Estado acusa, por medio del Ministerio Público o Fiscal y, por otra parte, pretende defender al acusado lo que "representa un paso hacia el estado policía".⁵⁰ Pero no faltan críticas en el mismo sentido, en materia civil, por parte de los que prefieren conservar el papel de profesional libre que ha correspondido tradicionalmente al abogado⁵¹. Esto conduciría, se dice, a anomalías tales como en los casos de litigio entre dos personas igualmente pobres en que dos abogados, funcionarios del Estado y pagados por este sostendrían tesis contradictorias" con quebranto de la autoridad de los dos y sin sosiego de ninguno de los defendidos, que no acertarían a ver en ~~estas~~ amparadores aquella independencia de juicio y aquel desembarazo de conducta que solo es patrimonio de los que ejercen profesiones libres.⁵²

C. LA DEFENSA DEL POBRE EN NICARAGUA.

Aunque en la práctica padezca de enormes lagunas y deficiencias existe en Nicaragua la asistencia legal gratuita al pobre, que ha sido objeto de la preocupación de sus legisladores, profesores y estudiantes de Derecho y se presta, en forma muy reducida, por algunos servicios del gobierno, o de las universidades oficial y privada y hasta por un pequeño bufete popular - privado.

50. Judge Dimock, cit. por Silverstein, op. cit. supra, nota 41, p.50 y notas 16 y 20 a 23.

51. Véase supra, sección VI -B-3

52. Ossorio, Angel, El alma de la toga (Ed. EJEA, Buenos Aires, 6^a edición, 1956) p. 193.

1. En lo penal: turnos de abogados, notarios, procuradores y pasantes.

El Código de Instrucción Criminal impone a los abogados, notarios, - procuradores judiciales y pasantes de Derecho que hayan aprobado cuando menos el tercer año de estudios profesionales en las respectivas facultades y cursen con regularidad sus estudios, la obligación de desempeñar el cargo de defensores de oficio en cualquier instancia sin cobrar honorarios a los reos "sino hasta que estuvieren en libertad"⁵³. Los procesados mayores de edad que así lo deseen y pudieren, podrán defenderse - por sí mismos aunque este derecho de auto defensa ha sido rarísimamente usado y aun en estos casos, los reos han sido personas de las antes enumeradas, capaces de la defensa en lo criminal por ser abogados, notarios, procuradores judiciales o pasantes en Derecho que reúnen los requisitos arriba apuntados.

En la realidad práctica las listas no existen o se componen únicamente de pasantes en Derecho o abogados jóvenes que solicitan ser incluidos con el fin de practicar solo ocasionalmente y en causas graves se ha nombrado a abogados de alguna experiencia.

Por falta absoluta o imposibilidad material de las personas antes dichas podrá hacerse cargo de la defensa de oficio (o a petición de parte) cualquier ciudadano del lugar⁵⁴, lo que degrada aún más la calidad intelectual y moral de la defensa de oficio ya que dicha imposibilidad es fácilmente declarada.

53. Art. 235 In, según quedó reformado por ley de 20 de agosto de 1957.

54. Ibid.

Además puede censurarse el que la defensa no sea en realidad gratuita, sino que se aplaza el derecho al cobro que tiene el defensor hasta que el reo obtenga su libertad en lugar de basarse en la posición económica de éste bien sea en el momento de obtener el servicio o después de quedar libre.

Esta defensa de oficio en lo penal es tratada más externamente en la sección I-B-1 a la que nos remitimos.

2. Beneficio de pobreza en lo civil.

El articulado del Código de Procedimiento Civil relativo a esta materia⁵⁵ parece haber sido escrito con el designio de privar a los pobres de toda oportunidad práctica de defensa. Se han tomado todas las avenidas para evitar que alguien pueda pedir ese beneficio y, para el caso improbable de que lo hiciera y, lo que aún más difícil, resultara victorioso, se reducen a un mínimun los privilegios que lo componen y hasta se seña la un corto plazo para su disfrute.

Solo pueden solicitar este beneficio las personas cuyo capital, es decir, todos los bienes que posea, excepto la casa de habitación y las herramientas de su oficio, sumadas a todos los ingresos que pueda recibir durante un año por sueldos, jornales y rentas no exceda en conjunto la cantidad de quinientos pesos (menos de 36 dólares norteamericanos)⁵⁶. Por supuesto que cuando el precepto que así lo dispone fue escrito el valor adquisitivo de la moneda nacional era mucho mayor que el actual pues la corriente deva-

55. Arts. 874 a 885, Pr.

56. Art 874, Pr. Su párrafo segundo exceptúa también del cómputo el valor de las acciones judiciales y créditos de difícil cobro.

valuatoria de todas las monedas del mundo no ha exceptuado la nicaragüense. Pero casi tres cuartos de siglo después de su última revisión en 1904 el conservar ese límite máximo es ominoso.

Mucho mejor, aun cuando fue justamente criticada por cicatería⁵⁷ es la legislación española que, al menos sienta un criterio basado exclusivamente en los ingresos que por todos conceptos reciba el solicitante del beneficio, incluyendo sueldos, jornales y rentas y señala como pobres con derecho a él todos cuantos reciban ingresos no superiores al doble del jornal de un bracero en la localidad. No solamente esto es muy superior al límite máximo señalado en el Código Procesal Civil nicaragüense, sino que tiene la ventaja de la flexibilidad por cuanto la cifra tope aumenta según vaya aumentando el jornal del bracero por consecuencia del progreso y el desarrollo o por la inflación o devaluación monetaria.

Por otra parte, aún cuando el límite máximo de ingresos fuese más justo, el Código de Procedimientos no atiende a los gastos del solicitante de modo que recibe igual tratamiento un soltero sano y sin obligaciones que un padre de familia cargado de hijos y con enfermedades que lo fuercen a gastos extraordinarios. La pobreza no solo es consecuencia de bajos ingresos sino de las obligaciones que pesen sobre la persona. Para atender las quejas por este motivo, formuladas contra la primitiva Ley de Enjuiciamiento Civil española, acusada de excesiva rigidez⁵⁸, una reforma llevada a cabo en 1925 permite al juez tener en cuenta las obligaciones familiares y de otro tipo que pesen sobre el solicitante para concederle el beneficio no obstante recibir ingresos que rebasen hasta un cincuenta por ciento dicha cifra tope⁵⁹. Quiere -

57. Silva Melero, Valentín, Defensa por Pobre, en Nueva Enciclopedia Jurídica (F. Seix, Barcelona, 1954) VI p. 303.

58. Ibid.

59. Dicha ley es el Real Decreto de 3 de febrero de 1925 que modificó en el sentido apuntado en el texto, el art. 17 de la Ley de Enj. Civil.

esto decir que puede recibirse el beneficio de pobreza total quien tenga ingresos equivalentes al triple del jornal de un bracero en la localidad y tenga familia numerosa, y otras obligaciones extraordinarias, lo que queda a juicio del juez.

La ley procesal española supera también a la nicaragüense al conceder el beneficio de media pobreza a quienes reciban ingresos que, siendo superiores al duplo del jornal de un bracero no excedan del triplo de ese jornal⁶⁰. Si, además, tienen obligaciones familiares o de otra índole que implique gastos extraordinarios puede concedérsele el beneficio de media pobreza aun recibiendo ingresos que no excedan de cuatro y media veces el jornal de un bracero⁶¹.

Los privilegios que el Código de Procedimiento Civil otorga al beneficio de pobreza son también mezquinos pues se reducen a poder usar el papel sellado que se ocupe en los juicios verbales, a no pagar costas sino cuando mejor de fortuna dentro de los términos de la prescripción y a no tener que hacer depósito de dinero que la ley exija, salvo el caso de embargo preventivo⁶² - ¡ Ni siquiera tiene la exención total del papel sellado, que solamente se le rebaja! No se incluyen la exención del pago de derechos a los jueces, sus auxiliares y subalternos ni, lo que es aún más básico e importante, el beneficio de pobreza no da derecho a su titular a que se le nombre abogado y procurador sin obligación de pagarle los honorarios y derechos, como sí lo hace la

60. Art. 15 de la Ley de Enj. Civ. española tal como quedó modificado por el Real Decreto mencionado en la nota anterior. Véase la regla especial para los que vivan del ejercicio de una industria o comercio ya que el exceso de sus ingresos sobre el doble del jornal de un bracero se calcula por la contribución que paga.

61. Arts. 15 y 17, Ley de Enj. Civ. española.

62. Art. 88, Pr.

ley española⁶³.

Para lograr tan pingües privilegios el pobre tiene que promover una información en el Juzgado Civil del Distrito o ante el Juez que conozca del litigio ya comenzado en que es parte y, durante un período de cuatro días, presentar pruebas, con citación del Ministerio Fiscal y, en su caso, del colitigante, de que reúne los requisitos para ser declarado pobre.⁶⁴

Ninguna ayuda se le presta para que pueda obtener y presentar dicha prueba. Para sí puede recibir oposición por parte del Ministerio Fiscal y del colitigante que pueden impugnar su petición⁶⁵. Por supuesto, el colitigante tendrá interés en hacerlo para coadyuvar a la total indefensión de su adversario. En ese caso se tramitará un incidente, que se abrirá a prueba por seis días durante las cuales tanto el solicitante como su contraparte y el Ministerio Fiscal podrán proponer y practicar pruebas⁶⁶. Todo un litigio complicado durante el cual el pobre no recibe ayuda alguna pues, repetimos, no se le presta asistencia legal gratuita alguna para promoverlo (solo se le permite el uso de papel de pobre o de oficio en lugar del papel sellado)⁶⁷. Si tiene la desgracia de obtener una resolución adversa, no puede recurrir contra ella y tendrá, además que pagar las costas y reponer el papel sellado que dejó de usar.⁶⁸ Si es favorable, sus beneficios se extinguirán al año, transcurrido el cual tendrá que empezar de nuevo⁶⁹. Pero ese año tampoco es de paz pues en cualquier tiempo puede el Ministerio Fiscal o la parte contraria alegar que ocultó sus verdaderos recursos o que ha venido a mejor fortuna en cuyo caso se tramitará un incidente para discu-

63. Art. 14 inc. 2º y 3º, Ley de Enj. Cív. española

64. Arts. 875 y 876, Pr.

65. Art. 877, Pr.

66. Ibid.

67. Ibid. y art. 881, Pr.

68. Art. 881, Pr.

69. Arts. 876 y 878, Pr.

tir la cuestión ⁷⁰. Si se fallare que ocultó sus verdaderas circunstancias se le condenará al duplo del valor de las costas y del papel sellado ⁷¹.

Lo dicho basta para demostrar que el beneficio de pobreza en lo civil poco o nada significa en la práctica. Muy raramente se le usa.

3. Servicios legales gratuitos existentes.

Además de los Abogados de los Trabajadores, y de la Oficina de la Mujer y su Bufete Popular en el barrio de las Américas número 1, de que nos ocupamos en otro lugar de este trabajo, existen dos Bufetes Populares en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) que es administrado por su Facultad de Derecho y en la Universidad Centroamericana (UCA) donde está agrupado con otros servicios sociales gratuitos que presta la propia Universidad.

En los bufetes populares de ambas Universidades los asuntos de los clientes pobres son atendidos por estudiantes bajo la supervisión de profesores de la Facultad de Derecho. Los alumnos de los últimos años de la carrera de Derecho en ambas universidades deben prestar servicio en dichos Bufetes y llevar un número determinado de casos como requisito indispensable para su graduación.

Los servicios se reducen al asesoramiento gratuito y asistencia en los procedimientos legales judiciales y administrativos en que es parte una persona pobre. No incluyen la investigación de los hechos ni la obtención de prueba documental ni pericial, que suministra y paga el cliente, ni los costos

70. Art. 879, Pr.

71. Art. 882, Pr.

del papel sellado o de oficio que debe usarse, ni los aranceles que se abonan al juez y sus auxiliares, ni los de publicación de edictos y otros gastos, to dos los cuales debe pagar el cliente. Generalmente se limitan a la defensa de los demandados pobres y solo excepcionalmente promueven un litigio en que éstos sean actores.

Las oficinas de esos Bufetes están situadas en las propias Universidades lo que dificulta en muchos casos el acceso de los pobres a esos lugares. No tienen sucursales en otros sitios por lo que raramente asisten a campesinos. Los locales que ocupan son muy sencillos y falta en ellos suficiente número de habitaciones separadas que permitan la privacidad o secreto de la comunicación entre el cliente y el estudiante. Los estudiantes suelen escribir a máquina sus propios escritos y ocasionalmente reciben ayuda secretarial. Los equipos de oficina son escasos.

Pero, a pesar de estas limitaciones materiales, la labor de estos Bufetes Populares es inmensa. Cada uno de ellos atiende varios centenares de casos al año. Y, sobre todo ponen en contacto al estudiante próximo a graduarse con las necesidades legales de los pobres y concientizan a aquéllos en la función social del abogado.

La necesidad de asistencia jurídica que tienen los pobres ha impulsado a un grupo de abogados jóvenes y estudiantes a fundar en Managua, un bufete popular que lleva el nombre de . Sus inte grantes no cobran nada por su asistencia jurídica a los pobres. Aunque sus miembros alegan que el Bufete no tiene vinculaciones políticas funcionan en un local donde asimismo están instaladas unas oficinas del Partido Social Cristiano.

Los partidos políticos Liberal y Conservador tienen bufetes que prestan servicios a sus miembros , pero su ayuda suele limitarse a problemas de reposición de partidas de nacimiento y cedulaación con fines electorales.

CAPITULO VII

PAUTAS Y ALTERNATIVAS PARA UN SISTEMA DE SERVICIOS LEGALES
GRATUITOS PARA NICARAGUA

Sección	Página
A. EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y CIRCUNSTANCIAS	
1. <u>Experiencias de otros Países que pudieran aprovecharse</u>	225
2. <u>Limitación de Recursos y gran número de pobres o Clientes Potenciales</u>	227
3. <u>Necesidad de lograr la cooperación de Abogados y Estudiantes de Derecho de aprovechar al máximo los recursos disponibles</u>	228
a. Cooperación de los Abogados	228
b. Servicio Social de los estudiantes de Derecho...	229
c. Uso de personal "paralegal"	234
4. <u>Prioridades para la Necesaria Escogencia de actividades</u>	235
a. Exclusión de lo penal	236
b. Exclusión de la reposición de partidas o dedicación exclusiva a esta materia hasta dejarla resuelta	236
c. Exclusión de la titulación de tierras	238
d. Prioridades por categorías de actividades: preferencia de la defensa de los derechos o intereses generales o de grupos sobre la atención de casos individuales	238

Sección	Página
e. Alto grado de prioridad de la divulgación jurídica	242
f. Prioridades entre los demás problemas jurídicos del pobre	243
g. Prioridad por áreas geográficas	243
h. Necesidad de proveer a los clientes pobres con todos los gastos y costas del proceso y de brindarles los demás servicios que prestan los Bufetes privados	244
B. PAUTAS DE ORGANIZACION Y NORMAS OPERATIVAS	
1. <u>Necesidad de Independencia Externa e Interna y Formas de Lograrlo</u>	245
2. <u>Consejo Directivo o Consultivo: Su Integración y Funciones</u>	248
3. <u>Comités Consultivos Locales: Su Integración y Funciones</u>	249
4. <u>Normas de Elegibilidad</u>	250
5. <u>Limitación en el Número de Casos que cada Abogado debe llevar</u>	252
6. <u>Relación con los Servicios Legales gratuitos Pre-existentes</u>	252
7. <u>Adiestramiento Previo y Continua Educación del Abogado</u>	253
8. <u>Ubicación de las Oficinas</u>	253
9. <u>Empleo de Trabajadores Sociales</u>	253
10. <u>Relación con otros Servicios del Gobierno</u>	254

CAPITULO VII

PAUTAS Y ALTERNATIVAS PARA UN SISTEMA DE
SERVICIOS LEGALES GRATUITOS PARA NICARAGUA.

A. EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE NICARAGUA.

1. Experiencias de otros países que pudieran aprovecharse.

La mejor fuente en esta materia proviene de los Estados Unidos no solamente porque allí se ha desarrollado la asistencia legal gratuita al pobre en un grado muy superior al de cualquier otro país sino por - que sus experiencias suman las de cincuenta diferentes estados en los cuales había, en 1970, 474 oficinas de ayuda legal en asuntos civiles, aunque algunas también asistían en materias criminales y 330 oficinas adicionales de cuerpos de defensores dedicados exclusivamente a lo pe - nal, la mayor parte de las cuales gozaban de amplia autonomía.¹ Además, sus experiencias se han descrito en informes detallados, acumulado en estadísticas precisas , analizado y discutido en dos conferencias nacio - nales convocadas por la Asociación Nacional de Defensores y Ayuda Legal de que casi todas las oficinas antes aludidas forman parte.² Asimismo - conocemos los sistemas de unos 200 países y 100 provincias y estados - por una compilación hecha por la Asociación Internacional de Ayuda Legal³,

1. International Legal Aid Association Directory of Legal Aid and Advise Facilities Throughout the World (International Bar Association, London, 1966)vol. 3,p.1 Dicha publicación está hecha en hojas removibles que permiten la periódica sustitución de las hojas desactualizadas.

2. Allison, Junius L, Introduction to an Evaluation Program (National Legal Aid and Defender Association (NLADA), Chicago, Ill. 1970)

3.Op. cit. supra, nota 1.

aunque se trata de un trabajo meramente informativo, sin análisis ni discusión alguna. Su lectura nos revela más lo referente a lo escrito en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la prestación de los servicios legales gratuitos y sus aspectos organizacionales, que lo concerniente a la realidad práctica y, menos aún, a sus experiencias, aciertos y fracasos. No obstante, nos serviremos de esta compilación para mostrar, en unos pocos casos de países latinoamericanos, la forma en -- que ellos proveen el servicio de ayuda legal, que servirá de contraste - a la usada por los norteamericanos.

La mayor información útil sobre los resultados de un programa interno y extenso de ayuda legal en un medio semejante al de Latinoamérica es la proveniente de Puerto Rico, donde la Oficina de Oportunidad Económica, (Office of Economic Opportunity or OEO) mejor conocida por su slogan - "Guerra contra la Pobreza" ejecutó, a partir de 1966, un vasto plan llamado Servicios Legales de Puerto Rico (Puerto Rico Legal Services o PRLS)⁴

"A pesar del gran impacto de la influencia norteamericana en la isla, Puerto Rico aun puede ser comparada con muchos países latinoamericanos, tanto culturalmente como en lo referente a su sistema legal. La experiencia de PRLS es, pues, particularmente importante en evaluar cómo alguno de los programas modelo de la OEO pueden funcionar en la América Latina!"⁵

Por tal motivo esta experiencia puertorriqueña será tenida en cuenta en el presente Capítulo, particularmente en las secciones B y C.

4. Para una descripción de este plan y un análisis de sus resultados véase Fernández Denton, F. "The Caseload Problem - A Study of the Methods of Resource Allocation in the Puerto Rico Legal Services Program, (PRLS)" 39 Rev. Jur, Univ. PR. 569 (1970)

5. Knight, C. Foster, Legal Services Projects in Latin America, en Legal Aid and World Poverty, de la serie Praeger Studies in International Economics and Development (Praeger Publishers, New York) p. 82 a 87. Las siglas PRLS tienen el significado que se indica en la nota que precede.

2. Limitación de recursos y gran número de pobres o clientes potenciales.

En otros países que han podido destinar vastos recursos para la ayuda legal gratuita al pobre muy pronto se llegó a la conclusión que no bastaban para prestar todos los servicios legales requeridos por las clases menesterosas y ha habido que limitarlos a ciertas áreas o a ciertas actividades consideradas prioritarias sin perjuicio de ampliar posteriormente las áreas geográficas y el ámbito de los servicios mismos. Este ha sido el caso de Puerto Rico. Además de la ayuda legal gratuita prestada por la Sociedad de Asistencia Legal del gobierno que, en 1966 tenía nueve oficinas establecidas en distintos lugares de la isla, con veintinueve abogados trabajando tiempo completo, la Oficina de Oportunidad Económica (OEO) abrió en tres meses doce oficinas y se invitó a todos los pobres a que trajeran sus problemas legales a esas oficinas. Muy pronto se comprendió que era imposible atenderlos a todos. Los abogados estaban tan sobrecargados de trabajo que apenas podían atender todos los casos individuales a su cargo y tuvieron que abandonar otras actividades como la divulgación entre los pobres de los derechos que las leyes les conceden y la reforma jurídica. Dejar estas labores, mucho más provechosas para los pobres para atender miles de casos de divorcio no parecía conveniente. Dos años después, en 1971 se abandonó la política de servicios ilimitados por otra más útiles y que pusiera la calidad por encima del número de casos atendidos.⁶

En Honduras donde probablemente no existan disponibles de inmediato,

6. Ibid. y Fernández Denton, op. cit. supra nota 4

para destinar a servicios legales los recursos que tuvo, desde 1966, la OEO en Puerto Rico y donde hay, proporcionalmente tantos o más pobres - que en dicha isla (allí se consideraron tales los que ganaban menos de 2,000 dólares o sea, 14,000 Córdobas al año)⁷ la situación inicial no puede ser mejor que la puertorriqueña.

3. Necesidad de lograr la cooperación de abogados y estudiantes de Derecho de aprovechar al máximo los recursos disponibles.

De lo anteriormente expuesto se desprende la necesidad de multiplicar la eficacia de los servicios legales gratuitos mediante la cooperación de abogados y estudiantes de Derecho y el empleo de los recursos humanos - y materiales disponibles de modo que rindan su máxima utilidad.

a. Cooperación de los abogados

En muchos países del mundo los abogados prestan servicios legales gratuitos a los pobres y en algunos tienen todo el peso de esta carga pues sus gobiernos no pagan abogados de oficio para prestar ese servicio.⁸

En Nicaragua, el legislador procesal criminal puso sobre los hombros de los abogados del país parte de esta carga⁹. De hecho muchos abogados asumen la representación de personas pobres que de alguna manera están relacionados con ellos, sin cobrarles nada. Pero estos servicios no dan crédito

7. Fernández Denton, ibid.

8. Véanse las secciones VI-A-2 y VI-A-1

9. Art. 235 In, reformado por ley de 20 de agosto de 1957.

to a la clase abogada a los ojos de la sociedad y, sobre todo, de los pobres. No creemos que costaría mucho trabajo convencer a los Colegios y Asociaciones de Abogados y a los abogados que no pertenecen a aquéllos o éstas a organizar esta labor para repartir equitativamente esa carga entre todos. No habría de pedírseles contribuciones heroicas o extraordinarias pero sí compartir la tarea de las oficinas de Servicios Legales gratuitos aceptando uno o más casos al año (dependiendo de su complejidad). Un diploma anual que acredite la prestación de esos servicios gratuitos sería la única retribución.

De este modo podría aumentarse la efectividad de la labor de asistencia legal de las oficinas dedicadas a prestar esos servicios.

b. Servicio Social de los estudiantes de Derecho

Aunque actualmente los estudiantes de Derecho prestan servicio en los Bufetes Populares de las Universidades Nacional Autónoma de Nicaragua - (UNAN) y Centroamericana (UCA) esta labor es en gran parte guiada a adiestrarlos prácticamente para el ejercicio de la profesión y puede esperarse de ellos la prestación de un verdadero servicio social semejante al de los egresados de otras Facultades de esas Universidades.

La Ley del Servicio Social Obligatorio (LSSO) dictada en 1968^{9a} impone dicho servicio a todos los egresados de las escuelas profesionales de

9a. Ley de 3 de abril de 1968 (LSSO)

enseñanza media o superior que aspiren a obtener título profesional concedido por el Estado¹⁰. Dicho servicio debe prestarse por un término - que oscila entre seis meses y un año¹¹ y consistirá en trabajo realizado en el campo de la competencia profesional que acredite el título.¹²

Hasta ahora dicho servicio social ha sido exigido únicamente a los egresados de las Escuelas de Medicina, Odontología, Farmacia, la carrera de Tecnología Médica y las demás relacionadas con el sector Salud, para la cual se dictó, en 1968, un Reglamento particular.¹³ Dicho Reglamento se aplicó inmediatamente a la carrera de Medicina, a la de Odontología - desde 1976 y a la de Farmacia desde 1977. Como se vé, la tendencia es a la aplicación progresiva de dicha ley.

Un préstamo de \$ 2,200,000 dólares de la Agencia para el Desarrollo Internacional -DLC/P-733) dado en 1968 permitió la creación de numerosos Centros de Salud donde los egresados prestaran sus servicios.¹⁴

Para exigir el servicio social obligatorio a los egresados de la carrera de Derecho sería necesario dictar un Reglamento específico para ellos por exigirlo así la ley de la materia.¹⁵

10. Art. 1º LSSO.
11. Art. 3, LSSO.
12. Art. 2, LSSO.
13. Este Reglamento (R-LSSO) está contenido en el Decreto No. 17 de 5 de noviembre de 1968.
14. Préstamo AID-DLC/P-773. Capital Assistance Paper, p. 8, Sección III.
15. Art. 4, LSSO.

Aunque tanto la LSSO¹⁶ como su Reglamento¹⁷ para el Sector Salud fijan un período variable para la prestación de esos servicios de seis meses a un año actualmente se está exigiendo un año. Al principio fue solamente de seis meses pero esto fracasó. En primer lugar, si todos lo prestaran durante los primeros seis meses subsiguientes a la terminación de sus estudios los servicios que ellos dan quedarían descontinuados durante parte del año. Y si se dividen los egresados, a esos efectos, en dos grupos que prestarían el servicio en semestres sucesivos sería muy difícil exigirlo a aquéllos que ya hubieran obtenido un trabajo después de terminar sus estudios y se vieran forzados a abandonarlo con ese fin. La experiencia práctica con los egresados de Medicina determinó, pues, que mucho más útil y factible exigir el año completo de servicio.

Los estudiantes de las carreras del Sector Salud que prestan el servicio social ganan un sueldo modesto de unos 1,650 Córdobas de los cuales, después de los descuentos de ley, les quedan libres 1,500 Córdobas. No tienen derecho a vacaciones. Los que prestan servicio en hospitales tienen derecho a comida y alojamiento únicamente los días que estén de turno.¹⁸

Los estudiantes egresados del Sector Salud han aceptado este deber y no hay motivos para pensar que los de Derecho procedan de modo diferente

16. Art. 3, LSSO

17. Art. 3, R-LSSO

18. La información usada en este y los siguientes párrafos de la presente sección fue obtenida por el autor el Dr. Joaquín Solís Piura, Decano de la Facultad de Medicina de la UNAN, del Dr. Fabio Salamanca, Secretario de dicha Facultad, de la Dra. María Elena Berríos de Orozco, Decana de la Facultad de Farmacia de la misma Universidad, del Dr. Nestor Araúz, Secretario de la Facultad de Odontología y del Dr. Carlos Canales H., Director de Salud Pública del Ministerio de Salubridad.

aun cuando no lleguen al extremo de pedirlo o mostrar entusiasmo ante la posibilidad de prestar este servicio social. Quizás pudiera incrementarse su buena voluntad si se les redujera un semestre de estudios haciendo optativas algunas materias no estrictamente jurídicas incluidas en su curriculum de estudios.

No todo ha sido de color de rosa en la prestación del servicio social por los egresados del Sector Salud y es conveniente aprender de sus experiencias si se quiere usar a los egresados de Derecho en la prestación de servicios legales gratuitos para los pobres.

En primer lugar, en algunos presupuestos, (como por ejemplo, de 1968 a 1970) no se crearon plazas para los egresados de Medicina. En otras (1974 a 1977) no se han creado suficiente número de plazas sino para menos de una mitad de los egresados. Esto ha sucedido también en Odontología y Farmacia. Pero alienta saber que siempre ha habido mayor número de solicitudes de egresados para desempeñarlas que el número de plazas disponibles.

También ha habido deficiencias debidas a la falta de supervisión del trabajo desempeñado por los egresados que ha permitido a algunos de éstos descuidar sus obligaciones hasta el punto de abandonarlas durante períodos más o menos largos y hasta cobrar por sus servicios. Por suerte estos casos son la excepción y no la regla general.

Otra experiencia ha sido la necesidad de un adiestramiento previo para el trabajo específico que se va a realizar. Por ejemplo la práctica

demostró la necesidad del adiestramiento de los egresados de medicina que son enviados a los Centros de Salud, que ahora se da e incluye conocimientos de las organizaciones comunales donde ellos deben enseñar a los pobres (sobre todo campesinos) ciertas medidas de higiene y a resolver ciertos problemas con ellas relacionados (por ejemplo, uso de letrinas). Asimismo incluye un sistema para referir a los hospitales a ciertos enfermos y la coordinación con otras instituciones oficiales que prestan ayuda al campesino, tales como el IAN, INVIERNO y otras, amén de ciertas materias de su profesión que son particularmente útiles en el área donde van a prestar sus servicios.

Los egresados de la carrera de Derecho de ambas universidades suman un total que excede de los doscientos anuales. Ellos podrían proporcionar la ayuda de jóvenes competentes cuya calidad profesional superaría en mucho la de los "tinterillos" y aún la de los jueces de inferior categoría a los que no se exige la condición de abogado. Puede esperarse de ellos idealismo y generosidad. Los abogados adquirirían, antes de su graduación una mayor conciencia de su función social y de las necesidades legales de los pobres. Y los Servicios Legales Gratuitos contarían con un personal de poco costo.

Para la prestación de este servicio social por los egresados de la carrera de Derecho se requeriría, se repite, un reglamento de la Ley respectiva que aún no se ha dictado¹⁹. En la organización de este servicio social deben tenerse en cuenta las experiencias ganadas con el mismo servicio de los egresados de otras carreras que han sido expuestas en los párrafos que

19. Supra, nota 15 y texto principal correspondiente.

preceden.

c. Uso de personal: "paralega

Está demostrada la necesidad de liberar a los abogados de tareas rutinarias, que pueden ser realizadas, bajo la supervisión y dirección de aquellos por personal especialmente adiestrado con ese fin. Dicho personal estaría integrado por profesionales de menor rango o semi-profesionales con mucho menos estudios que un abogado pero capaces de realizar trabajos jurídicos no complejos en materias especializadas. Los procuradores públicos usados en España y algunas naciones hispanoamericanas son un ejemplo de - estos auxiliares o asistente o "abogados legos" también llamados "paralegales".

Su uso en bufetes privados de los Estados Unidos ha ido incrementándose día a día y la Asociación Americana de Abogados ha formado un Comité para - estudiar todo lo referente a ellos²⁰. Hay mayor liberalidad en admitir esos "abogados legos" cuando son estudiantes de Derecho.²¹ Sin embargo, ha sido las organizaciones de Servicios Legales gratuitos para los pobres los que más han impulsado su uso, por la necesidad de aliviar el trabajo de los abogados que en ellos laboran y que se ven "aplastados por una creciente carga de casos"²².

20. American Bar Association Special Committee on Legal Assistants, Liberalizing the Lawyer, The Utilization of Legal Assistants by Law Firms in the United States (A.B.A., L. ed., Junio 1971).

21. Council on Legal Education for Professional Responsibility Inc. State Rules Permitting The Student Practice of Law: Comparisons and Comments (Including Selected Federal Rules) Prepared by The Institute of Judicial Administration, (New York, Segunda Edición, 1973).

22. Mary Ader, editor A. Compilation of Materials for Legal Assistants and Lay Advocates (National Clearinghouse for Legal Services-Northwestern University School of Law, Chicago, 1971)

En Nicaragua, ciertos cargos de jueces de inferior categoría^{22a.} y los defensores a quienes se asignan casos de oficio en materia criminal²³ pueden no ser abogados. Los procuradores judiciales tampoco lo son²⁴.

Es indispensable que los Servicios Legales que se establezcan usen estos auxiliares o paralegales a fin de reservar el tiempo de los abogados para tareas importantes que solamente ellos tengan la capacidad de realizar. Ciertamente la entrevista inicial debe ser hecha por ellos, quienes pueden llenar formularios con todos los datos necesarios para la consulta que se formula o acción o excepción (defensa) que se pretenda ejercer o utilizar. En muchos casos (por ejemplo cuando el problema del cliente no sea legal o deba ser remitido a otras oficinas u organismos) podría incluso suprimirse esa entrevista.

Un tiempo bien empleado por los abogados sería el escribir manuales bien detallados para el uso de este personal "paralegal".

4. Prioridades para la necesaria escogencia de actividades.

Lo anteriormente expuesto demuestra la necesidad de limitar las actividades de los abogados que presten sus servicios a los pobres de modo que se escojan las más útiles al mayor número o que resuelvan, de una vez por todas, determinados problemas que afectan a muchos pobres. Esa limitación puede además asegurar la alta calidad de los servicios que se presten.

22a.

23. Art. 232, In.

24.

En Nicaragua son recomendables ciertas exclusiones y prioridades a las que inmediatamente haremos referencia.

a. Exclusión de lo penal

No existe ninguna razón para excluir, de los Servicios Legales, la materia criminal. Lo que sí parece universal es que, cuando se incluya lo penal, exista una división o departamento dedicada a dicha materia, separada de las demás, que pueden denominarse civiles.

Sin embargo, contemplando el problema únicamente en lo que respecta a Nicaragua y al momento actual la limitación de recursos obligará a escoger entre la defensa de los pobres en materia civil solamente o en solo asuntos criminales. Esta última opción debería ser preferida si nos limitamos al punto de vista de los derechos humanos ya que ninguno es tan importante como la vida y la libertad aparte de otros como la hacienda misma y la capacidad civil.²⁵ Pero la defensa de oficio en lo criminal ya existe en Nicaragua²⁶ y bastaría con mejorar su calidad. Los abogados de los Barrios Legales podrían estudiar, redactar y recomendar la legislación que permita hacer desaparecer las deficiencias apuntadas en este trabajo y concientizar a los abogados sobre sus deberes de asistencia a los pobres. Esto permitiría excluir lo penal, que es lo que recomendamos.

b. Exclusión de la reposición de partidas o dedicación exclusiva a esta materia hasta dejarla resuelta.

25. Véase la sección I-A-1.

26. Véanse las notas 133 a 141 del Capítulo I y texto principal correspondiente.

Las dimensiones del problema de la no inscripción de los nacimientos y defunciones en los Registros Civiles han sido expuestas en otros lugares de este trabajo.²⁷

La única forma de atender eficazmente este problema sería dedicarse exclusivamente a él. Su solución no estribaría precisamente en tramitar docenas de miles de procedimientos para arreglar igual número de casos sino en estudiar una reforma de las leyes que simplifique y facilite dicha reposición y la localización de las partidas que ya existan, a fin de evitar duplicaciones. Después habría que ejecutar la tarea, previo un planeamiento cuidadoso que asegure su efectividad dado que se trata de un trabajo masivo.

Un sistema de índices computarizados en un archivo maestro podría ayudar a la solución del problema que, por su complejidad y dimensiones requiere un proyecto aparte, que es nuestra recomendación. Dicho proyecto pudiera ser diseñado por los abogados de los Servicios Legales que se planea establecer quienes también pudieran proponer las reformas legales que conduzcan a solucionar el problema. Por supuesto, no solamente debe atenderse a inscribir lo que oportunamente debió ser inscrito sino a crear procedimientos que aseguren, para lo sucesivo, la inscripción en el Registro Civil de todos los nuevos nacimientos y defunciones que ocurran a partir de la reforma.

27. Véanse las notas 123 y 124 y el texto principal correspondiente a esas notas, así como las secciones V-B-1 y V-C-1.

c. Exclusión de la titulación de tierras

También el problema de la titulación de tierras en el campo y la ciudad tiene una magnitud considerable, según se demostró anteriormente.²⁸

En la Sección III-A-3-g, expusimos las razones que aconsejan excluir de los Servicios Legales gratuitos y dedicar un proyecto específico a la titulación de tierras. Las razones allí expuestas con respecto a las tierras rurales son enteramente válidas y aplicables a los terrenos urbanos.

- d. Prioridades por categorías de actividades: preferencia de la defensa de los derechos o intereses generales o de grupos sobre la atención de casos individuales.

Las actividades de los Servicios Legales gratuitos para los pobres no tienen que limitarse a la atención de casos individuales pues, sin renunciar a esa atención, pueden realizar otras actividades jurídicas que beneficien de una vez al mayor número de pobres.²⁹

28. Véanse las secciones V-B-4-b y V-C-2 en que se tratan, respectivamente, los problemas de la titulación de tierras urbanas y rurales.

29. Ya, desde 1957 la Asociación Nacional de Defensores y Ayuda Legal de los Estados Unidos (National Legal Aid and Defender Association NLADA) adoptó, en su sesión anual, entre otros patrones o estándares, el siguiente:

"17. Promover la legislación que sea deseable en su propia comunidad o en la legislatura estatal cuando ayude al cumplimiento de sus fines"

(traducción del autor)

Véase NLADA, Handbook of Standards and Recommended Practice for Legal Aid - Offices (American Bar Center, Chicago, 1961/?) p. 6. Mucho antes, en 1941, el norteamericano John S. Bradway decía ante la Federación Interamericana de Abogados, en su Primera Conferencia, celebrada ese año en La Habana, Cuba: "Servicio de Ayuda Legal es el nombre que se da al movimiento que ayuda al hombre pobre a salvar los referidos obstáculos (para recibir la misma clase de justicia que su vecino vio). El movimiento incluye actividades legislativas..." (el subrayado es nuestro). Véase en la memoria de dicha Conferencia el trabajo de dicho señor Bradway "Servicio de Auxilio Legal en las Américas", vol. I, p. 421

La defensa de los derechos del pobre no se realiza únicamente en los tribunales judiciales o administrativos que conocen de controversias en las que esos derechos se discuten. También se defienden en el Congreso y ante el Poder Ejecutivo. Los abogados del pobre pueden presentar proyectos de ley y de reglamentos que, en forma global, declaren derechos que antes no existían o establezcan métodos, sistemas o procedimientos para hacer efectivos esos derechos, dificultando o imposibilitando su violación y facilitando los medios de reclamarlos y hacerlos cumplir. Esta actividad legislativa y reglamentaria, de ser aceptada, debe tener la máxima prioridad.³⁰

Un ejemplo práctico de lo que puede hacerse en Nicaragua en este sentido sería el que los abogados de la Oficina de la Mujer se dedicaran con preferencia a procurar la eliminación de las leyes los residuos de discriminación que aun existen contra la mujer.

El ámbito de los Servicios de Ayuda Legal en sus actividades en beneficio de la comunidad pobre, considerada como una unidad, o de sectores o grupos de ella podría incluir también continuas investigaciones sobre el incumplimiento en general de las normas que benefician a los pobres. Cuando se comproba-

30. No siempre son aceptadas estas actividades legislativas. Quienes deban decidir los propósitos básicos de los Servicios Legales gratuitos tendrán que escoger entre dar mayor importancia a los servicios individuales o a propiciar el cambio social. Véase el capítulo Programa Emphasis: Individual Services or Social Change en la publicación de Handler, J. y Wells, L.W., Neighborhood Legal Services-New Dimensions in the Law (U.S.Dpt. of H.E.W, 1966) p. 7. Refiriéndose a las naciones en desarrollo un autor norteamericano predice que tal actividad legislativa por los abogados del pobre, que él considera importante "será contemplada como profesional o políticamente inaceptable en la mayor parte de las naciones". Metzger, B Legal Services to the Poor and National Development Objectives, en op. cit. supra, nota 5, p. 3

ra una violación masiva de los derechos de éstos, dichos Servicios Legales, dentro del límite de lo jurídico y evitando controversias de otro tipo, las denunciarían y propondrían remedios eficaces para evitar que los derechos del pobre sean letra muerta en las leyes de la República. Deben rehuirse el sensacionalismo, la estridencia y las imputaciones personales y caracterizan todas las actuaciones de este tipo por la sobriedad, la objetividad y, sobre todo, la apoliticidad. Pero, con estas limitaciones, podría el abogado del pobre prestar a su clientela los mismos servicios que los abogados de las asociaciones de hombres de negocio y empresario prestan a éstos. En otras palabras, los abogados de los Servicios Legales podrían ser portavoces de los intereses de los pobres en cuanto se refiere a procurar, fuera de los límites de casos individuales o específicos, el logro efectivo de sus derechos.

Un ejemplo práctico de representación de los intereses de un grupo en Nicaragua lo daría la posible gestión que hicieran los abogados de los Servicios Legales gratuitos ante los Poderes Públicos y ante los urbanizadores para tratar de dar solución a los problemas legales que interesan a todos los vecinos de un barrio marginado o de todos los barrios marginados en su totalidad.

La organización de los clientes en asociaciones, cooperativas, comités y otros tipos de agrupación que sirvan para beneficiarlos de alguna manera o para representarlos y servir de grupos de presión podría caer también dentro del ámbito de actividades de los Servicios Legales.

Otra actividad de los Servicios Legales gratuitos podría consistir en obtener y presentar razones y pruebas de toda clase a ciertos organismos administrativos que toman decisiones que afectan los intereses de los pobres en general o de ciertos grupos,³¹ como aquéllos que fijan precios a los artículos de primera necesidad o controles de calidad, oficinas de urbanismo etc. Reclamar la prestación de servicios públicos a ciertas áreas de la ciudad o del campo es otro ejemplo. De esa forma se ejercerían en forma genérica y que beneficie a sectores enteros de la población más menesterosa, el derecho de petición que garantiza la Constitución de la República.³²

Las acciones públicas, en que se acude a los Tribunales a defender intereses generales o de una clase (class actions) deben igualmente ser incluidas dentro del anterior grupo de actividades de interés general. Desafortunadamente las acciones de esta clase son escasísimas en Nicaragua.

Entre esas actividades legales de beneficio general deben incluirse igualmente, lo que los norteamericanos llaman casos de prueba (test case) que sirven para someter a prueba la existencia de ciertos derechos. Consiste en escoger casos de evidente injusticia, que por sus características sean impresionantes y puedan dramatizarse y al mismo tiempo puedan probarse plenamente, a fin de lograr una declaración que sienta un precedente". No se limita esta estrategia a los casos en que el precedente sea una decisión que sienta

31. Esta actividad ha sido muy exitosa en Puerto Rico donde los Servicios Legales representaron con éxito los intereses de vecinos de un barrio de indigentes o "marginado" que invadió terrenos del gobierno, logrando que éste accediera a legalizar la situación de aquéllos. Otro caso fue la representación de los habitantes de la isla Culebra a nombre de los cuales pidieron y obtuvieron que se desmantelara una base naval que estaba establecida en dicha isla. Knight, op. cit. supra, nota 5, p. 108.

32. Art. CN.

jurisprudencia o sea de obligatorio seguimiento en el futuro. Basta que el caso sea sonado, que provoque comentarios en la prensa, que anime a otros, comprendidos en situaciones análogas, a reclamar sus derechos y que a reclamar sus derechos y que tenga un efecto ejemplarizador tanto para quienes violen los mismos derechos como para otros jueces o autoridades a quienes corresponda la decisión de casos análogos.

e. Alto grado de prioridad de la divulgación jurídica

Con igual rango de prioridad que las actividades anteriormente descritas debe colocarse la alfabetización jurídica del pobre, esto es, hacerle conocer sus derechos, qué tiene que hacer y a dónde debe acudir para hacerlos valer. En nuestras investigaciones de la realidad jurídica nicaragüense nos encontramos a cada paso que esta ignorancia es causa de que ciertos derechos no se hagan efectivos sino muy raramente. Por ejemplo, en las oficinas del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social nos informaron que, cuando ocurre la muerte de un trabajador cubierto por el Seguro la familia no suele acudir a reclamar los gastos de entierro y pensiones a que tienen derechos porque no saben que les asiste el derecho de reclamarlos.

Esta divulgación jurídica es típica de los Servicios Legales.^{32a.}

Resumiendo, de aceptarse que las anteriormente descritas actividades deben ser realizadas por los Servicios Legales, las mismas deben ser declaradas preferentes por beneficiar a la clase pobre en general o a algunos sectores determinados de esa misma clase y colocar en un orden inferior de ---

prioridad, aunque sin abandonarlas ni desdeñarlas, la atención de casos individuales.

f. Prioridades entre los demás problemas jurídicos del pobre.

Si hubiera que escoger entre las diversas categorías de problemas jurídicos que afectan al pobre recomendaríamos atender con preferencia, en el orden en que se mencionan, los laborales, los que afectan a los barrios marginados de las ciudades, los de tenencia de la tierra en el campo (excluyendo los de titulación) los de la mujer como tal (excluyendo los que le son comunes con el hombre) y los del consumidor (incluyendo en estos los de los inquilinos). Las razones están expuestas en los Capítulos y Secciones que tratan esas materias. Por supuesto que la escogencia tendría que hacerse después de saber con qué financiamiento se cuenta. Es estudio hecho en los capítulos que preceden ayudará a escoger con mayor especificidad problemas determinados dentro de esas ramas del Derecho en que se desee ayudar al pobre recordándose siempre que, para realizar una labor efectiva, no se puede trabajar en todos ellos al mismo tiempo y en todas partes salvo que se dispusiera de cuantiosos recursos.

g. Prioridad por áreas geográficas

Otra estrategia a usar, que permitiría ampliar considerablemente el ámbito de actividades de los Servicios Legales gratuitos sería limitarlos a

ciertas áreas geográficas (por ejemplo, barrios marginados de la ciudad de Managua). La experiencia ganada en las Oficinas que se abrieran en esos lugares sería valiosísima para cuando se expandieran esos Servicios Legales a otras áreas y, eventualmente, al resto de la nación.

- h. Necesidad de proveer a los clientes pobres con todos los gastos y costas del proceso y de brindarles los demás servicios que prestan los bufetes privados.

La situación de extrema pobreza que padecen amplios sectores de la población, de los que provendrían los clientes de los Servicios Legales gratuitos y la experiencia de los Bufetes de la Oficina de la Mujer y los Bufetes Populares de las Universidades Nacional y Centroamericana enseñan que el presupuesto que se destine a los Servicios Legales gratuitos debe reservarse una suma importante para los gastos y costas del procedimiento, peritos, obtención de documentación, transporte de las partes y testigos en ciertos casos, etc. así como incluir los servicios que usualmente prestan los bufetes privados los cuales, por ejemplo, se encargan de gestionar y obtener la documentación necesaria. Esto elevará el costo de esos servicios y obligará a reducir su ámbito mediante las prioridades a que antes nos referimos.

De no proveerse tales gastos, costas y servicios los más pobres y más necesitados de ayuda se verían privados de la oportunidad de usar los servicios legales que se pretende establecer, por falta de recursos, por falta de educación y hasta por falta de fe que inicialmente tendrán sobre la utilidad de dichos servicios.

B. PAUTAS DE ORGANIZACION Y NORMAS OPERATIVAS

1. Necesidad de Independencia Externa e Interna y Formas de Lograrlo

Precisamente para obviar el principal defecto que sus críticos imputan al sistema de defensores o Abogados de oficio, que es su dependencia del Gobierno o de las Cortes o de los Colegios de Abogados, etc., la primera y más importante recomendación que se suele hacer sobre la forma de organización de los servicios de ayuda legal que emplean esos defensores o abogados es constituir cada organización local o regional de ayuda legal en una "entidad independiente, sin propósitos de lucro"³³ y con personalidad jurídica propia. De esa manera deben independizarse no solamente del Gobierno, las Cortes y otras instituciones diferentes sino también de las demás Oficinas Centrales de Ayuda Legal que funcionen en otras demarcaciones territoriales del mismo país y estado (o provincia o departamento). El aplicar esta regla a Nicaragua supondría que las Oficinas de Ayuda Legal de cada Departamento fueran independientes entre sí. Pero, dadas las diferencias de tamaño entre Estados Unidos y Nicaragua, esta regla podría limitarse a la independencia de los Poderes Públicos y de las instituciones de distinta clase.

Tal independencia podría lograrse constituyendo una entidad de Servicios Legales o Ayuda Legal al Pobre como ente autónomo del Gobierno, con la personalidad jurídica que los caracteriza y fondos propios.³⁴

33. NLADA, op. cit supra nota 2, p.10.

34. Para reducir al mínimo la dependencia de los Poderes Públicos o de cualquier Programa, Organismo o Grupo en los Estados Unidos, donde las Oficinas de Servicios Legales de cada área suelen depender de una compañía anónima sin fines de lucro (el equivalente más próximo de nuestros entes autónomos) constituida especialmente a este efecto, se recomienda que se hagan esfuerzos por lograr diversidad entre las fuentes de financiamiento de modo que los Servicios Legales no dependan exclusivamente de alguna de ellas. Allison, op. cit. supra nota 2, p.10 donde se reproducen los estándares y prácticas para la Ayuda Legal Civil aprobados por la Conferencia Nacional de Defensores y Ayuda Legal de los Estados Unidos celebrada en 1969.

Las alternativas serian que se confiara su administraci3n al Poder Judicial, a las Facultades de Derecho de la UNAN y de la UCA, a los Colegios y Asociaciones de Abogados o dividir esos Servicios Legales en varios proyectos separados que dependan de los Ministerios (por ejemplo del Trabajo) o entidades aut3nomas (por ejemplo IAN o INVIERNO) m3s relacionadas con el servicio.

Analicemos ahora las ventajas y desventajas de cada una de esas posibilidades.

En los Estados Unidos ha sido precisamente un Juez el que ha criticado m3s acerbamente la posibilidad de que los defensores de oficio dependan del Poder Judicial, expresando que el defensor no puede ser independiente si debe comparecer ante los mismos Jueces que controlan su presupuesto.³⁵ Los Abogados no solamente combaten las tesis de la otra parte sino las de los Jueces contra cuyas resoluciones recurren. No pocas veces hay que recusar a un Juez por tener inter3s (doctrinal o material) en la controversia de que conoce. ¿C3mo puede hacer 3sto un Abogado que no sea independiente? La ventaja de la independencia del Poder Ejecutivo ser3a obtenida a cambio del sometimiento del Abogado del pobre al Poder Judicial.

La administraci3n de estos Servicios por las Facultades de Derecho de la UNAN y la UCA, aunque deseable por su independencia y alta calidad intelectual no es factible ni aconsejable ya que ellas mismas no se administran sino en lo estrictamente acad3mico y dependen de la Administraci3n Central de la Universidad respectiva. Estas no tendr3an las cualidades que se buscar3an al confiar los Servicios Legales a las Facultades respectivas.

35. Judge Dimock, A Public Defender System for the New York State? NO, 29 NY S. B. Bull 300 (1957) cit for Silverstein, op. cit supra nota p.50 y nota 22.

Desgraciadamente en Nicaragua los Abogados no están agrupados en un mismo organismo sino divididos en tres grupos: los que pertenecen al Colegio de Abogados de Nicaragua, los que pertenecen a la Asociación de Abogados y los que no son miembros de aquél ni de ésta. En estas condiciones no es aconsejable entregarle la administración de estos Servicios Legales a ninguna de dichas dos entidades.

La cuarta solución alternativa, es la de establecer proyectos separados dependientes de los Ministerios o entidades autónomas más relacionadas con los respectivos Servicios Legales tiene la desventaja de hacer perder su independencia a los Abogados defensores del pobre pero sería más factible porque tendría Ministros y Directores de esos entes autónomos que auspiciarían los Servicios Legales y pondrían en favor de ellos el peso de su influencia. Aunque esto último no compensaría en forma alguna la pérdida de la independencia pudiera aceptarse si se garantiza el nombramiento de Abogados y empleados por concurso, la inamovilidad del personal, se dota a los Servicios Legales de un presupuesto fijo o fondos propios y sus oficinas funcionan fuera de los edificios donde están establecidos los Ministerios o entes autónomos a los que estarían adscritos. Por supuesto, nuestra recomendación es la creación de un ente autónomo para la administración de los Servicios Legales. Dentro de dicho ente debe garantizarse la no interferencia de la administración en la relación Abogado-Cliente de modo que se proteja el secreto profesional y la libertad de criterio o juicio del Abogado.

En cualquiera de estas soluciones sería muy importante que los Servicios Legales gozaran, al menos, de la mayor autonomía económica. Esto pudiera

lograrse de diversos modos pero uno de ellos sería que la ley de su creación le concediera fondos equivalentes a una proporción fija de los destinados al Poder Judicial.

2. Consejo Directivo o Consultivo: Su Integración y Funciones

Así como la independencia de los Servicios Legales es el primer y más fundamental requisito para la existencia de éstos, el segundo es la existencia de una Junta o Consejo Directivo "responsable, bien informado y activo" que rija la organización y esté integrado por una amplia representación de la comunidad toda, una mayoría de la cual deben ser Abogados y, por lo menos, una tercera parte, vecinos de las áreas (pobres) o miembros de los grupos (pobres) que recibirían los servicios de la organización o sus representantes. Todo esto se considera "fundamental para el efectivo funcionamiento de un programa de ayuda legal".³⁶

Aplicando ese criterio a Nicaragua, el Consejo Directivo del ente autónomo que agrupe los Servicios Legales o el Consejo Consultivo que aconseje al Poder, Ministro o ente autónomo a quien se confíen los Servicios Legales podría estar integrado del siguiente modo:

Un representante del Poder Ejecutivo.

Un representante del Poder Judicial.

Un representante del Instituto Agrario Nacional.

Un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN).

Un representante del Colegio o Asociación de Abogados que tenga mayor número de miembros.

36. Ibid.

Un representante de las Asociaciones Cívicas y Sector Privado que represente a la Comunidad en general.

Un representante de los Sindicatos de Obreros Urbanos.

Un representante de los Sindicatos de Trabajadores Rurales.

Un representante de las Asociaciones Comunitarias o Ligas de Consumidores o de Inquilinos (urbanos).

Un representante de Asociaciones Comunitarias, Cooperativas u otras Asociaciones de Campesinos.

Los seis primeros deberían ser Abogados.

Las funciones de este Consejo serían la de formular la política general de los Servicios Legales y decidir cuestiones básicas de carácter general tales como las condiciones que deben exigirse para poder gozar de los beneficios del Programa (elegibilidad), el ámbito de prestación de servicios y problemas financieros y oír y aprobar o improbar informes que sobre la marcha general del Programa. Las declaraciones públicas sobre el Programa y, sobre todo, las respuestas a críticas que se hagan a éste deben ser hechas por este Consejo o Junta.

3. Comités Consultivos Locales: Su Integración y Funciones

Asimismo se aconseja³⁷ la formación en cada localidad fuera de aquella en que radique el Consejo Director o Consultivo de la Oficina Principal de los Servicios Legales, de un Comité Consultivo integrado por personas representativas de los Gobiernos locales, Abogados, la comunidad en general y en especial de las clases pobres que recibirán dichos servicios.

37. Ibid., p. 11.

La función principal de este Comité Local sería llevar a la Oficina Local el sentir y el pensar de la comunidad y viceversa y cooperar en la articulación de programas que informen al público de sus derechos y en la solución de problemas que afecten a la comunidad.³⁸

4. Normas de Elegibilidad

El establecimiento de reglas justas que sienten las condiciones de elegibilidad de los clientes de los Servicios Legales gratuitos no es fácil y, en no pocas ocasiones, ha sido fuente de conflictos con los Colegios de Abogados. Esto último ha sucedido cuando se admiten clientes que pueden en realidad obtener los servicios de bufetes privados. Por ejemplo, cuando personas indigentes tienen derecho a herencias o a reclamar una crecida indemnización, la aceptación de su caso por los Abogados del pobre significaría para los Abogados que ejercen privadamente su profesión el perder clientes atractivos pues ellos estarían probablemente dispuestos a llevar el asunto y esperar a su terminación para cobrar sus honorarios que, aún siendo justos, serían jugosos.- Esto traería dificultades con los Colegios y Asociaciones de Abogados que verían un competidor en los Servicios Legales gratuitos.

Por otra parte se puede negar la atención gratuita a quien tenga - cierto nivel de ingresos e ingresos en una buena parte puede tener enfermos en su familia o estar pagando deudas legítimas que absorban una buena parte de sus ingresos siendo en realidad más pobre de lo que - puede indicar, por ejemplo, su sueldo. También hay situaciones eventuales en que una persona puede no estar ganando nada o estar ganando mucho más o mucho

38. Ibid.

menos de lo que habitualmente gana y debe decidirse su condición de pobre o de no pobre atendiendo a su promedio de ingresos durante un cierto período anterior y un estimado de sus posibles ingresos en un cierto período posterior. La inflación y el aumento del costo de la vida es otro elemento variable que debe tenerse en cuenta. En fin, es posible que, aún pudiendo pagar una persona no pueda encontrar Abogado que se haga cargo de su asunto por cualquier causa como sería el temor, el deseo de no ponerse a mal con ciertas autoridades o intereses, la discriminación contra el grupo étnico, la nacionalidad de origen o la religión a que pertenezca esa persona. En ese caso, aún superando el nivel prefijado de ingresos debe proporcionársele servicios legales para que nadie quede sin abogado que defienda sus derechos o intereses.

Por eso se recomienda que los Servicios Legales establezcan las normas de elegibilidad de los clientes atendiendo a sus ingresos netos no solamente en el presente sino también en el pasado reciente y sus posibilidades de ingreso en el futuro próximo y tener además en consideración los bienes que posea, el número de miembros de la familia dependientes del cliente, sus obligaciones derivadas de enfermedades u otras razones para gastos extraordinarios y las posibilidades que tiene de contratar los servicios de un Abogado retribuido por él en el presente o con los resultados del pleito. Estas normas deben revisarse periódicamente para ajustarlas a las variaciones en el costo de vida. También deben tenerse en cuenta las circunstancias locales.

5. Limitación en el Número de Casos que cada Abogado debe llevar

Para que los Abogados que laboren en la organización de Servicios Legales gratuitos para los pobres pueden realizar una labor efectiva y de calidad es necesario que se limite el número de casos que cada uno debe llevar. Al señalar ese número debe tenerse en cuenta la gran dedicación que supone la atención de los casos de prueba a que antes nos referimos y la necesidad de que el Abogado dedique tiempo al estudio de los casos que lleva y a otras actividades necesarias tales como ciertos deberes administrativos (como por ejemplo, rendir informes, asistir a juntas, etc.), al adiestramiento del personal jurídico (nuevos Abogados que ingresen en la organización, egresados de la Facultad de Derecho y personal paralegal), así como importantes actividades de beneficio general como la reforma de leyes, las gestiones en favor de ciertos grupos ante las autoridades, la divulgación jurídica, la de organización de los clientes en comités, asociaciones, cooperativas, etc.

6. Relación con los Servicios Legales Gratuitos Pre-existentes

Siendo tan grande el número de los que necesitan la asistencia legal gratuita y, seguramente, escasos los recursos con que se cuente, debe procurarse que se mantengan y continúen prestando sus servicios al mismo nivel actual y, si es posible, se expansionen, los Servicios Legales gratuitos ya existentes. Por tal motivo los que rijan la nueva ayuda legal que se preste a los pobres deben tratar de llegar a un acuerdo con los Bufetes Populares de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) y de la Universidad Centroamericana (UCA), los Abogados de los Trabajadores y la Oficina de la Mujer para remitirse o referirse mutuamente las clases y el número de casos que permita la continuación de la labor de esos Bufetes, Abogados y Oficina.

7. Adiestramiento Previo y Contínua Educación del Abogado

Los Abogados que entren a trabajar con la organización y los Abogados voluntarios, egresados y estudiantes a que se refiere el párrafo precedente deberán ser adiestrados antes de comenzar a trabajar y tomar los cursos - que la organización les ofrezca periódicamente a fin de aumentar su capacidad y eficiencia.

8. Ubicación de las Oficinas

Las Oficinas de Servicios Legales deberán instalarse lo más cerca posible del área donde residan o trabajen las personas que están destinadas a servir o en lugar fácilmente accesible por ellos. En caso de ubicarse en edificios donde también estén instaladas otras oficinas o servicios, deberán mantener ~~la~~ debida separación con los locales donde aquéllas y éstos estén ubicados. Debe haber una oficina separada para cada Abogado de modo que éste pueda entrevistarse con el cliente con la debida privacidad y secreto.- Cada oficina de Abogados debe tener una pequeña biblioteca y los manuales y formularios o machotes aceptados o preparados por la organización. Las Oficinas deben estar abiertas en horas de la noche por lo menos un día a la semana.

9. Empleo de Trabajadores Sociales

Para la debida eficacia de los Servicios Legales existentes se requiere tener la cooperación de un buen número de Trabajadores Sociales que atiendan los problemas no estrictamente jurídicos pero íntimamente relacionados con ellos que tengan los clientes. Deben tener suficiente adiestramiento

para identificar los problemas jurídicos que deben atender los Abogados del pobre diferenciarlos de otros de distinta naturaleza que pueden ser atendidos por otras oficinas del Gobierno o particulares a los que puedan remitirlos. La orientación que den a los clientes estos Trabajadores Sociales permitirá la dedicación del resto del personal a lo estrictamente jurídico.

10. Relación con Otros Servicios del Gobierno

Los Servicios Legales deben mantener estrechas relaciones con otros servicios del Gobierno o privados que sirvan al pobre a fin de referirse mutuamente las personas que tengan problemas que deben ser atendidas por unos u otros servicios.